

Budai Péter* – Tóth Anna Réka**

„Nec pluribus impar?” – Az uniós jog elsőbbségének elve a legújabb tagállami alkotmánybíróági döntések tükrében



Az uniós joggal ismerkedők az Európai Unió (a továbbiakban: Unió) egyik alapelveként találkozhatnak az uniós jog elsőbbségének elvével. Időről időre azonban olyan dilemmák és viták merülnek fel ezzel az elvvel kapcsolatban, amelyek azt jelzik, hogy ez nem egy egzakt módon körülhatárolható elméleti fogalom; nagyon is rászorul arra, hogy a gyakorlatban újonnan felmerülő kérdések mentén – keresve az uniós és a tagállami belső jogok között húzódó, nem mindig egyértelműen kirajzoló határvonalat – újra és újra értelmezésre kerüljön.

A tanulmány célja ebből következően az, hogy bemutassuk az uniós jog elsőbbségének elvét és az azzal kapcsolatos legújabb nemzetközi tendenciákat. Tanulmányunkban elsőként az uniós jog elsőbbsege elvének kialakulását és fejlődését vázoljuk röviden (1. pont), majd három közelmúltbeli tagállami, német, román és lengyel alkotmánybíróági döntésen keresztül mutatjuk be a jelenkor dilemmáit (2 pont). Cikkünket következtetéseinkkel zárjuk (3. pont).

1. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉRŐL

1.1. AZ ELV JELLEMZŐI

Ahogy Avbelj hangsúlyozza, az uniós jog elsőbbségének elvét négy jellemző alapján érdemes vizsgálni: etimológiája, természete, hatálya és következményei alapján. Az etimológiát tekintve az uniós jogi terminológia és a szakirodalom használja az uniós jog szupremáciája (supremacy) és az uniós jog primátusa (primacy, priority, precedence, préséance, primauté, Vorrang) fogalmat is. Megjegyzendő, hogy az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság vagy EuB) több ízben utal

erre az alapelvre, a „supremacy” kifejezést azonban egyáltalán nem alkalmazza.¹

A természetét tekintve a szakirodalomban egyetértés van arra vonatkozóan, hogy ez az alapelv tekinthető az uniós jog megfelelő működése egyik alapjának.² Amíg a nemzetközi szervezetek nemzetközi (és alapító) szerződésai lényegében nem fektetnek arra hangsúlyt, hogy milyen módon kerül kikényszerítésre az adott nemzetközi jogi szabály a szerződő állam belső jogrendjében, addig az uniós jogon belül többek között az uniós jog elsőbbsege az, amely biztosítja annak egységes végrehajtását.³ Ez beilleszthető abba a folyamatba, amely az Unió részéről már az 1950-es évek második felétől kezdve jelen volt, és amely az uniós jog alkotmányjogias értelmezésére irányult.

Abban az időszakban a Római Szerződés mint nemzetközi szerződés rendelkezésének természete volt a fő kérdés. Ahogy azt Rasmussen is kiemeli, amíg a rendelkezések egyik része kifejezetten a nemzetközi jogias aspektusokat hangsúlyozta az integrációval kapcsolatban (mint például az intézményrendszer), addig a közös piacra és a négy szabadság elvére vonatkozó rendelkezések a tagállamok állampolgáira sokkal „konkrétabb” rendelkezéseket tartalmaztak. Az uniós intézmények részéről több olyan folyamat erősítette ezt, mint amilyen az előzetes döntéshozatal kialakítása vagy a Bíróságon belüli „alkotmányos fordulat” volt.⁴ Ez utóbbi csúcscsodott ki a Bíróság Van Gend en Loos döntésében, amely megalapozta

* Budai Péter: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály, vezető-kormánytanácsos; Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Nemzetközi Jogi Tanszék, doktorandusz.

** Tóth Anna Réka: Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkárság, Európai Unió Jogi Főosztály, vezető-kormányfőtanácsos.

1 Matej, AVBELJ: Supremacy or Primacy of EU law – (Why) Does it Matter? *European Law Journal*, 2011/6., 744–745. o.

2 Többek között: Bruno, DE WITTE: Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order. In: Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA (szerk.): *The Evolution of EU Law*, 2. kiadás, Oxford University Press, USA, 2011, 324. o.; Tomi TUOMINEN: Reconceptualizing the Primacy-Supremacy Debate in EU Law. *Legal Issues of Economic Integration*, 2020/3. sz., 245. o.; Alina KACZOROWSKA-IRELAND: *European Union Law*. 4. kiadás, Routledge, London és New York, 2016, 271. o.

3 Monica CLAES: The Primacy of EU Law in European and National Law. In: Anthony ARNULL – Damian CHALMERS (szerk.): *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 181. o.

4 Morten RASMUSSEN: Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment. *International Journal of Constitutional Law*, 2014/1. sz., 141–146. o.

az Unió sajátos jogrendi természetét és az uniós jog egyik jellemzőjét, a közvetlen hatály intézményét. Ez volt az első olyan döntés, amely az egyik uniós jogi rendelkezésről megállapította, hogy az egy tagállami bírósági jogvitában a felek által közvetlenül hivatkozható.⁵

Az uniós jog történetének egyik sorsfordító döntése, a Costa kontra E.N.E.L. ügy további lehetőséget szolgáltatott a diskurzus folytatására. Korábban is voltak olyan döntések, amelyek az uniós jog elsőbbségét deklarálták, az azokban szereplő érvek ugyanakkor kifejezetten a nemzetközi jogi logikát, a *pacta sunt servanda* elvét alkalmazva jutottak erre a következtetésre.⁶ A Costa kontra E.N.E.L. ügyben az olasz állam egy olyan törvényt fogadott el, amellyel államosították azt az elektromos vállalatot, amelynek részvényese volt Flaminio Costa. Az olasz állam a közösségi jog deklarálását követően elfogadott tagállami jogszabályra hivatkozott Costával szemben. Az olasz állam szerint a *lex posterior derogat legi priori* elve lett volna alkalmazandó, amely alapján az újonnan elfogadott tagállami jogszabály került alkalmazásra az azt megelőzően elfogadott uniós szabállyal szemben.⁷ A Bíróság elutasította az olasz állam jogértelmezését. Az egyértelmű volt, hogy az alapító szerződés rendelkezései a tagállamok között hatályban levő szabályok felett állnak. A kérdés azonban itt az uniós jog más jellegű elsőbbsége volt.⁸ A Bíróság hangsúlyozta, hogy az Európai Gazdasági Közösség saját jogrendszerrel hozott létre, amely saját intézményekkel és jogi személyiséggel bír, jogképes, és saját nemzetközi képviselői joggal is rendelkezik. Ezt maguk a tagállamok hozták létre, korlátozva szuverén jogaikat annak érdekében, hogy magukra és saját állampolgáraikra alkalmazandó joganyagot hozzanak létre.⁹ Jól látható, hogy az az alkotmányos fordulat, amely a Van Gend en Loos döntésben megjelent, és amely meg kívánta határozni az uniós jog természetét, ebben az ügyben csúcspontot ért el. Ebből az is következett, hogy az államok utólagosan egyoldalú intézkedéseikkel nem tehetik egyoldalúan semmissé a közösségi jog rendelkezéseit, mivel ez a közös piac létjogosultságát ásná alá. Jól látható, hogy ez a döntés abban az időszakban lényegében egy próbatétel volt az Unió számára. Ha ugyanis valamely tagállam az uniós jogot a saját jogszabályával felülírhatta volna, azzal lényegében az uniós jogot és az Unió hatékony működését ásta volna alá és tette volna azt értelmetlenné.¹⁰

Következésképpen tekintve egyetértés van abban, hogy ha az adott kérdéskörre vonatkozóan európai uniós szinten valamilyen jogszabály kerül elfogadásra, akkor az ugyanolyan tartalmú tagállami jogszabállyal szemben alkalmazási elsőbbség

áll fenn.¹¹ Ez azt jelenti, hogy ilyen esetekben nem lesz a szóban forgó tagállami jogszabály automatikusan érvénytelen, mivel az Uniónak és az uniós intézményeknek nincs joga arra, hogy tagállami jogszabályok esetén azok érvénytelenségére hivatkozva hatályon kívül helyezze azokat, vagy esetleg azoknak nem létezését állapítsa meg.¹² Az ilyen szabály helyett ugyanakkor az uniós szabály kerül alkalmazásra. Ezen szabályok mellett az olyan szabályokat sem alkalmazzák, amelyek egyébként megakadályoznák annak lehetőségét, hogy a tagállami bíróság vagy más hatóság a tagállami szabályok helyett az ugyanolyan tárgykorú uniós szabályt alkalmazza.¹³ Megjegyzendő, hogy az uniós jog elsőbbsége kisebb jelentőségű abban az esetben, ha egyébként a szóban forgó uniós szabály nem bír közvetlen hatállyal.¹⁴ Ezek alapján logikusan vetődik fel azonban a kérdés, hogy az uniós jog elsőbbsége mennyiben érvényesül korlátlanul.

1.2. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE AZ UNIÓ SZEMSZÖGÉBŐL

Maga az uniós jog elsőbbsége nem szerepel sem az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ), sem pedig az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) szövegében. Az alapító szerződések esetében az Alkotmány szerződés I–6. cikkében van az erre való kifejezett utalás, amely szerint „[a]z Alkotmány, valamint az Unió intézményei által a rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élvez”.¹⁵ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez a dokumentum a francia és a holland népszavazás elutasító döntése miatt sosem lépett hatályba. A liszaboni reformok alkalmával ez a rendelkezés már nem is került szerepeltetésre az alapító szerződésekben, csak a 17. számú nyilatkozatban (Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről), amely hangsúlyozza az EuB állandó ítélkezési gyakorlatának fontosságát; ez alapján „az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek”. Ezt követően a nyilatkozat közli a Tanács Jogi Szolgálatának azon véleményét, amely irányadónak tekinti a Costa kontra E.N.E.L. ügyben hozott döntést. Hangsúlyozza, hogy annak ténye, hogy az uniós jog nem szerepel a szerződések szövegében, nem változtat az elv meglétén.¹⁶

Erre vonatkozóan két gondolatot tartunk fontosnak megjegyezni. Először, a Nyilatkozat szövege értelmezhető egy üzenetként is a tagállamok számára. Ez alapján tekintet nélkül arra, hogy az uniós jog elsőbbsége szerepel-e (közvetlenül) az alapító szerződések szövegében, ez az elv irányadó marad. Másodszor, egyetértünk Kumm és Comella álláspontjával arra vonatkozóan, nem elhanyagolandó tényező az sem,

5 A C-26/62 sz., *Van Gend en Loos* ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet.

6 A C-6/60 sz. *Humblet v. Belgian State* ügyben december 16-án hozott ítélet, a C-9/65. sz. *Acciaierie San Michele SpA kontra ESZAK Főhatósága* ügyben 1965. június 22-én hozott ítélet; Roman KWIECIEN: *The Primacy of European Union Law Over National Law Under the Constitutional Treaty*. In: Philipp DANN – Michael RYŃKOWSKI: *The Unity of European Constitution*, Springer, 2006, 69–70. o.

7 A C-6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

8 Amedeo ARENA: *From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. E.N.E.L.*, *The European Journal of International Law*, 2019/3. sz., 1033–1034. o.

9 A C-6/64. sz. *Costa kontra E.N.E.L.* ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

10 ARENA: i. m. 1035–1036. o.

11 A C-106/77. sz. *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet 17–18. pontjai.

12 A C-10-22/97. sz. *Ministero delle Finanze kontra IN.CO.GE'90 Srl és mások* ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet 21. pontja.

13 A C-119/05. sz. *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA* ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet.

14 CLAES (2015): i. m. 183. o.

15 Az Európai Alkotmány létrehozó szerződés tervezete, C 310, 2004. december 16., I–6. cikk.

16 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről (OJ C 202, 7.6.2016., 344–344).

hogy az uniós jog elsőbbsége az alapító szerződések szintjén csupán egy, az alapító szerződésekhez csatolt nyilatkozat keretében kerül említésre. Az előbbi esetben ugyanis a Bíróságnak csupán annyi dolga lenne, hogy a szóban forgó rendelkezés beidézésével intézi el a kérdést. A két forгатókönyv egyértelmű legitimációs különbséggel bír,¹⁷ és amint azt látni fogjuk, ez jelentős hatással van a jelenlegi dilemmára is.

A fentiekből következik, hogy a választ arra a kérdésre, hogy milyen mértékű az uniós jog elsőbbsége, az Európai Unió Bíróság gyakorlatában található meg. A Costa kontra E.N.E.L. ügyet követően több ízben születtek olyan döntések, amelyek tovább magyarázták az uniós jog elsőbbségének természetét, ugyanakkor annak axiómaszerű természetét megahagyták.¹⁸ Ezt igazolja a Walt Wilhelm-ügy, amelyben a Bíróság hangsúlyozta, hogy ellentétes lenne az uniós jogrendszer természetével az olyan lehetőség, amely lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy olyan rendelkezéseket vezessenek be, amelyek képesek hátráltatni az uniós jog hatékonyságát.¹⁹ Ezen felfogás szerint az uniós jog valamennyi rendelkezésének (ideértve az elsődleges és a másodlagos jogforrásokat is), bármilyen szintű tagállami jogforrási normával (a tagállami alkotmányok rendelkezéseit beleértve) szemben elsőbbsége van.²⁰

Ezt igazolta az Internationale Handelsgesellschaft-ügy is, amelyben egy német tagállami alkotmányi rendelkezés és a másodlagos közösségi jog került szembe. Az ügyben a felperes kétségbe vonta uniós közösségi jogi rendeletek érvényességét arra hivatkozva, hogy azok ellentétesek német alkotmányjogi normákkal, nevezetesen az alapjogi rendelkezésekkel. Az Internationale Handelsgesellschaft GmbH engedélyt kapott 20 ezer tonna kukoricadara exportjára, ennek azonban csak felét teljesítette, ezért elvesztette az előírt 17 ezer márka biztosítékot. A vállalat arra hivatkozva követelte vissza a lefoglalt óvadékot, hogy a biztosítékadási rendszer (amely egyébként közösségi jogi rendeletekre épült) ellentétes a német Alaptörvénnyel.²¹ A Bíróság ebben az ügyben jelentette ki általános jelleggel, hogy a tagállamok nem hivatkozhatnak alkotmányos berendezkedésükre annak érdekében, hogy a közösségi (uniós) jog rendelkezéseit szelektív módon alkalmazzák.²²

A későbbiekben a Bíróság Melloni-ügyben adott döntése is ugyanezt a megközelítést erősítette meg. A szóban forgó esetben a spanyol hatóságok az európai elfogatóparancsról szóló tanácsi kerethatározatban²³ foglaltak ellenére sem akartak átadni egy személyt az olasz hatóságoknak. A spanyol állam arra hivatkozott, hogy a terhelt távollétében hozott büntetőítélet a kibocsátó tagállamban felülvizsgálható, mivel

ez az értelmezés az, amely a spanyol alkotmányos szabályokkal összhangban van.²⁴ Ilyen feltételt ugyanakkor a kerethatározat nem ír elő, ez alapján egy magasabb szintű alapjogi védelmet tartalmazott a tagállami alkotmányos szabályozás.²⁵ A Bíróság a szóban forgó ügyben kiemelte, hogy abban az esetben, ha egy tagállam amiatt nem fogadja el a kerethatározatban foglalt rendelkezéseket, hogy egyébként elkerülje a tisztességes eljáráshoz és védelemhez való jog megsértését, azzal lényegében a tagállamok által közösen elfogadott védelmet kérdőjelezi meg. Az uniós jog elsőbbségének ilyen megkérdőjelezése pedig a kerethatározat hatékonyságát és a kölcsönös bizalom elvének megfelelő érvényesülését ássa alá.²⁶ Az ügy megítélése során külön érdekesség, hogy a Bíróság mérlegelte az Európai Alapjogi Charta 53. cikkét, amely alapján a Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az szűkítse vagy hátrányosan érintse az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket saját alkalmazási területükön tagállamok alkotmányai vagy akár nemzetközi megállapodások biztosítanak.²⁷ A Bíróság ezen cikk alkalmazását szorította háttérbe a kerethatározattal szemben, többek között az elsőbbség elvének figyelembevételével. Ez természetesen azt is jelenti, hogy a Bíróság egy másodlagos jogforrás rendelkezését részesítette előnyben, nem pedig egy elsődleges jogforrás rendelkezését, az uniós jog elsőbbségére hagyatkozva.

Mindezekből következik, hogy az uniós jog elsőbbsége abszolút, és mivel semmi további tényezőt nem fűz hozzá az uniós jog, így feltétel nélküli. Ha ez nem így lenne, akkor az államok bármikor visszakozhatnának uniós kötelezettségeik esetén. Ez pedig az Unió alapját, így a belső piac megfelelő működését ásná alá. Ez az értelmezés ugyanakkor nem jelenti azt, hogy más uniós alapelvek elhanyagolandók lennének az alkalmazása során: az elv alkalmazása nem vezethet a hatáskörmegosztás elvének megsértéséhez, és tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását is.²⁸

1.3. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK SZEMSZÖGÉBŐL

Első látásra nem tűnik ellentmondásosnak az uniós jog elsőbbségének ezen értelmezési kerete, mivel a tagállamok főszabály szerint szintén elfogadják az uniós jog elsőbbségének létét. Az is igaz ugyanakkor, hogy a tagállamok alkotmánybírószágoi hangsúlyozzák, hogy államuk alapnormája, a tagállami alkotmány vagy alaptörvény képezi alapját a jogrendszerüknek.²⁹

17 Mattias KUMM – Victor Ferreres COMELLA: The primacy clause of the constitutional treaty and the future of constitutional conflict in the European Union, *International Journal of Constitutional Law*, 2005/2–3. sz., 477. o.

18 KWIECIEN: i. m. 70. o.

19 A C-14/68. sz. Walt Wilhelm et al. v. Bundeskartellamt ügyben 1969. február 13-án hozott ítélet 6. pontja.

20 Stephen WEATHERILL: *Law and Integration in the European Union*, Clarendon Press, Oxford, 1995, 106. o.

21 VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. 4. átdolgozott kiadás, CompLex Kiadó, 2015, 353–354. o.

22 A C-11/70. sz., az *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete.

23 Az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/JHA tanácsi kerethatározat (OJ L 190, 18.7.2002., 1–20.).

24 Daniel SARMIENTO: Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe, *Common Market Law Review*, 2013/5. sz., 1270. o.

25 Edouard DUBOUT: Le niveau de protection des droit fondamentaux dans l'Union européenne: unitarisme constitutif versus pluralisme constitutionnel. Réflexions autour de l'arrêt Melloni, *Cahiers de droit européen*, 2013/2. sz., 299. o.

26 A C-399/11. sz. *Stefano Melloni kontra Ministerio Fiscal* ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 63. pontja.

27 Az Európai Alapjogi Chartája, (OJ C 326, 26.10.2012., 391–407.) 53. cikk.

28 Monica CLAES: The Validity and Primacy of EU law and the 'cooperative relationship' between national constitutional courts and the Court of Justice of the European Union, *Maastricht Journal and Comparative Law*, 2016/1. sz., 154. o.

29 CLAES (2016): i. m. 155. o.

Ez adja az alapvető legitimitációs forrást, amelyből logikusan következik, hogy az uniós jog elsőbbsége esetén adódhat olyan helyzet, amikor az nem abszolút és feltételhez kötött. Emellett az uniós jog elsőbbsége az uniós jog bizonyos rendelkezéseinek közvetlen hatályt biztosít, amellyel felborítja a tagállami jogrendszer és a nemzetközi jog közötti összefüggéseket, valamint bizonytalanná teszi a „status quo” szerinti jogi hierarchiát is.³⁰ Voltak olyan tagállami alkotmánybíróságok, amelyek nem láttak különösebb problémát a két jogrend viszonya és az uniós jog elsőbbsége esetén, úgy, mint a Benelux államok, míg mások, mint például az olasz és a német testületek, de például a cseh és a magyar alkotmánybíróság is már kritikussabbak voltak a koncepcióval kapcsolatban. Ez alapján három fő érvrendszer érdemes megkülönböztetni Várnay és Papp szerint: az alapjogok védelme, a hatáskörtúllépés kérdése és a tagállamok alkotmányos identitásának kérdése.³¹

Az első esetre mind az olasz, mind a német alkotmánybíróság esetjogában találhatunk példát. Az olasz alkotmánybíróság a Frontini kontra Ministero delle Finanze ügy esetében elismerte az uniós jog elsőbbségét, hangsúlyozta azonban, hogy az Unió részéről kizárt minden olyan szuverenitáskorlátozás, amely feljogosítaná az Unió (akkor még EGK) intézményeit olyan intézkedésre, amely lehetővé tenné az emberi jogok és a személyeket érintő alapvető jogok megsértését.³² A Fragd-döntés ráadásul a lehetőséget is megadta az olasz testületnek arra vonatkozóan, hogy megvizsgálja a közösségi jogi aktusoknak az olasz alkotmányos alapelvekkel, így az emberi jogokkal való összhangját is.³³ Itt ugyanakkor nem az uniós jogi normát, hanem magát az olasz csatlakozási szerződést ratifikáló olasz törvényt vizsgálta az olasz alkotmánybíróság.³⁴ Hasonló megközelítést alkalmazott a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG vagy Német Alkotmánybíróság) a Solange I döntésében. A BVerfG döntésében arra hivatkozott a Közigazgatási Bíróság (*Verwaltungsgericht*) megközelítése alapján, hogy bár a közösségi intézmények és szervek alkothatnak olyan jogi aktusokat, amelyeket a német jogalkotó egyébként nem alkothat, ezek nem ronthatják le a német alkotmányos struktúra lényegét. A BVerfG kifejezetten hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok ennek a német alkotmányos struktúrának „elidegeníthetetlen, alapvető” tartozékát képezik. Ezt követően megállapította, hogy a Közösség a döntés meghozatalakor nem rendelkezett többek között alapvető jogok kodifikált katalógusával. Ha pedig ezek az alapvető jogok összetűzésbe kerülnek egy közösségi normával, akkor amíg nem szüntetik meg ezt az ellentmondást, addig ezen alapjogi normák élveznek elsőbbséget.³⁵ Ezt a megállapítást némileg enyhítette a Solange II. döntés, amelyben a BVerfG hangsúlyozta, hogy mindaddig,

amíg az Unió garantálja ezen alapjogok tartalmát, addig a BVerfG nem gyakorolja az erre vonatkozó hatáskörét.³⁶

A második esetkörben a fő tétel az, hogy ha egy adott uniós aktus megalkotója túllépi a hatáskörét, akkor ott az alkotmánybíróság megállapíthatja ezt a hatáskörtúllépést. E megállapítás magja az EUSZ 1. cikkében keresendő. A cikk szerint a tagállamok létrehozzák az Uniót, amelyre közös célkitűzéseik elérése érdekében hatásköröket ruháznak.³⁷ Ehhez illeszkedik a hatáskör-átruházás elve, mely alapján az Unió kizárólag a tagállamok által átruházott hatáskörök határain belül járhat el.³⁸ Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az *ultra vires* aktusok esetén tagállami alkotmánybíróság is megállapíthatja a tagállami jog viszonylatában az uniós hatáskör túllépését. A BVerfG esetjogában erre kifejezetten utalás történik, amikor egy döntésében részletezi, hogy amennyiben az uniós intézmények olyan irányba fejlesztenék az uniós integrációt, amilyenre a tagállami csatlakozási szerződés nem ad alapot, azok a jogalkotási aktusok nem bírnának kötelező erővel, mi több, a BVerfG megvizsgálja azt a szuverenitás és a hatáskörtúllépés viszonyában is.³⁹ Ennek oka, hogy az Unió nem gyárt magának hatásköröket (nincs Kompetenz-Kompetenz).⁴⁰ A BVerfG ezen megállapítását megerősítette a Lisszaboni Szerződés vizsgálatával kapcsolatban is.⁴¹ Ilyen vizsgálat ugyanakkor abban az esetben történhet a BVerfG részéről, ha az adott hatáskör-sértés kellően súlyos, nyilvánvaló és a hatáskörmegosztás esetén jelentős változás történik. Emellett ezen megállapítást megelőzően lehetőséget kell adni a Bíróságnak arra, hogy az adott ügyben értelmezze az uniós jogot és az aktusok érvényes voltát.⁴² A gyakorlatban már korábban is előfordult, hogy megállapították, hogy a Bíróság hatáskörét túllépte a döntésével. A Landtová-ügyben (szlovák nyugdíjak) a cseh alkotmánybíróság meglehetősen formabontó módon úgy találta, hogy a Bíróság *ultra vires* módon járt el.⁴³

A harmadik esetkör a tagállamok alkotmányos identitására vonatkozik. A BVerfG a Lisszabon-döntésében megerősítette ezt a megközelítést a német alkotmányos gondolkodásban. Eszerint a német testület jogosult arra, hogy ellenőrizze az alkotmányos identitás fennmaradását, vagyis azt, hogy az egyes uniós aktusok akár uniós hatáskörökön belül, akár azokon kívül sértik-e a német alkotmányos identitást. Hasonló logikát erősített meg a francia alkotmánybíróság, amikor hangsúlyozta, hogy egy irányelv átültetése nem történhet olyan módon a tagállami jogba, hogy az alkotmányos önazonosságra vonatkozó szabályt sértsen.⁴⁴ Az identitásvizsgálatra vonatkozó megközelítést a későbbiekben a BVerfG további döntéseiben is magáévá tette, majd továbbfejlesztette azt, amikor kiemelte, hogy ez az identitás jelen van a gazdasági, kulturális, és a szociális területeken. Az az aktus pedig, amely ellentétes az alkotmányos identitással, „szükségyszerűen *ultra vires* is”. Az erre vonatkozó döntésében ugyanakkor elkülönülten kezeli

30 TRASER Julianna Sára – BÉRES Nóra – MARINKÁS György – PÉK Erzsébet: The Principle of the Primacy of EU Law in Light of the Case Law of the Constitutional Courts of Italy, Germany, France and Austria, *Central European Journal of Comparative Law*, 2020/2. sz., 153–154. o.

31 VÁRNAY–PAPP: i. m. 359. o.

32 Corte costituzionale Frontini kontra Ministero delle Finanze, 170/84.

33 TRASER–BÉRES–MARINKÁS–PÉK: i. m. 161. o.

34 VÁRNAY–PAPP: i. m. 361. o.

35 BVerfG *Solange I*, 37, 271.; Andreas VOSSKUHLE: Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts – Der Europäische Verfassungsgerichtsverbund, *European Constitutional Law Review*, 2010/2. sz., 191–192. o.

36 BVerfG, *Solange II* 73, 339.

37 Európai Unióról szóló Szerződés (OJ C 326, 26.10.2012., 13–390.), 1. cikk.

38 EUSZ 5. cikk (1)–(2) bekezdés.

39 BVerfG, *Maastricht*, 89, 155.

40 TRASER–BÉRES–MARINKÁS–PÉK: i. m. 164. o.

41 BVerfG, *Lissabon*, 123, 267.

42 BVerfG, *Ultra-vires-Kontrolle Honeywell*, 126, 286.

43 VÁRNAY–PAPP: i. m. 364. o.

44 VÁRNAY–PAPP: i. m. 372. o.

a német alaptörvény identitását és magának Németországnak az identitását, amelyet a releváns döntésben csupán egyszer említ.⁴⁵

A magyar közjogi gondolkodásba az alkotmányos identitás vizsgálatát a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat hozta be,⁴⁶ amely az említett alapjogi fenntartás és a hatáskörök vizsgálata mellett kitért az ún. szuverenitás- és identitáskontrollra is.⁴⁷ A magyar alkotmánybíróság ezt úgy közelíti meg, hogy Magyarország az uniós csatlakozással nem mondott le szuverenitásáról, csupán lehetővé tette azt, hogy egyes hatásköröket más tagállamokkal közösen, az uniós integráción belül gyakoroljon.⁴⁸ Az identitáskontroll ezzel szemben Magyarország alkotmányos önazonosságát jelenti (tehát nem az Alaptörvény identitását), amelynek tartalma azonban az Alaptörvény alapján ismerhető meg, amely azt elismeri.⁴⁹

2. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK ELVE A KÖZELMÚLTBELI NÉMET, ROMÁN ÉS LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEKBE

A következőkben három olyan 2020-ban, illetve 2021-ben született tagállami alkotmánybírósági döntést mutatunk be, melyek az uniós jog elsőbbségére vonatkozó megállapításaikkal komoly visszhangot keltettek.

2.1. A NÉMET SZÖVETSÉGI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG PSPP-DÖNTÉSE

Gazdasági szempontból a Német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. május 5-i döntése előzményének a 2008-as gazdasági válság hosszú távú hatásait (kiemelten a görög adósságválságot) tekinthetjük. Az Európai Központi Bank (EKB) erre reagálva az euró árfolyamának stabilitása érdekében 2015. március 4-én elfogadott egy, az államkötvények másodlagos piacokon történő megvásárlására irányuló programot⁵⁰ (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP), melynek közvetlen célja az volt, hogy az inflációs ráta visszaálljon a 2% alatti, de ahhoz közeli szintre. A PSPP program előírja, hogy minden nemzeti központi bank a saját országa központi vagy regionális kormányzataitól, vagy helyi önkormányzataitól származó

elfogadható értékpapírokat vásárolja meg, ami az EKB tőkéjének jegyzésére vonatkozó kulcsnak megfelelően oszlik meg.

2015-ben több német közgazdász és politikus alkotmányjogi panasszal fordult a Német Alkotmánybírósághoz az EKB PSPP programra vonatkozó határozataival kapcsolatban. Az alkotmányjogi panasz szerint az EKB a hatáskörén túlterjeszkedve *ultra vires* járt el, döntése ellentétes a német alaptörvénnyel, és a PSPP program összességében nem védi, hanem fenyegeti az euró stabilitását. A panaszosok álláspontja szerint a kifogásolt határozatok meghozatalához a német szövetségi kormány és a szövetségi parlament alsóházának a mulasztása is hozzájárult.

A Német Alkotmánybíróság az ügyben előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett a PSPP program uniós jognak való megfelelése kapcsán. Az alkotmánybíróság EuB-nek feltett kérdése egyrészt arra irányult, hogy a kötvényekre elköltött pénz arányos-e a kívánt eredménnyel, a program a volumene folytán nagymértékben befolyásolja-e a tagállamok refinanszírozási feltételeit, másrészt ezzel összefüggésben arra is, hogy az EKB – beavatkozva a tagállamok hatáskörébe – nem lépte-e túl a hatáskörét a határozatok meghozatalával.⁵¹

Az EuB 2018. december 11. napján a Weiss-ügyben meghozott ítéletében⁵² azt állapította meg, hogy a PSPP program elindításával az EKB nem lépte túl hatáskörét, mivel a program a monetáris politika, nem pedig a gazdaságpolitika területéhez tartozik, ezen a területen pedig az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró. A rendelkezésére álló iratok alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a program alkalmas és szükséges volt a céljai eléréséhez, és így megfelelt az arányossági tesztnek, továbbá nem sértette az EUMSZ 123. cikkének (1) bekezdését sem, amely tiltja a költségvetés monetáris finanszírozását. A Bíróság szerint a PSPP program nem haladja meg nyilvánvalóan az inflációs ráta növekedéséhez szükséges mértéket, tiszteletben tartja az arányosság elvét, így összességében nem sérti az uniós jogot.⁵³

A Német Alkotmánybíróság 2020. május 5. napján hozott ítéletében⁵⁴ az EKB PSPP határozatait az EuB fenti ítélete ellenére *ultra vires* aktusoknak minősítette. Az ítélet központi megállapítása, hogy a PSPP nem felel meg az arányosság elvének, amely megkövetelte volna, hogy a program monetáris céljait és gazdaságpolitikai hatásait azonosítsák és mérlegeljék. Azzal, hogy ezt az EKB és az EuB is elmulasztotta, mindkét intézmény jelentősen túllépte a német alkotmány alapján az Unióra ruházott hatáskört.⁵⁵

45 DRINÓCZI Tímea: A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat: mit (nem) tartalmaz, és mi következik belőle – Az identitásvizsgálat és az *ultra vires* közös hatáskörgyakorlás összehasonlító elemzésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/1. sz., 1. o.

46 GYENEY Laura – SZABÓ Marcell: Magyar alkotmányjog az Európai Unióban. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA ZS. András: *A magyar közjog alapintézményei*. Pázmány Press, Budapest, 2020, 144. o.

47 DRINÓCZI: i. m. 11–13. o.

48 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [59]–[60].

49 Uo. [64]–[67].

50 A 2017. január 11-i (EU) 2017/100 európai központi banki határozattal (HL 2017. L 16, 51.) módosított, a közszektor eszközeinek másodlagos piacon történő megvásárlására irányuló programról szóló, 2015. március 4-i (EU) 2015/774 európai központi banki határozat (HL 2015. L 121., 20.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02015D0010-20170113> [letöltve: 2021. 11. 02.].

51 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 16. pontja <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208741&doclang=HU> [letöltve: 2021. 11. 02.].

52 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet.

53 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 41., 70., 78., 81. és 100. pontja.

54 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. szám alatt elérhető német és angol nyelven: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html [letöltve: 2021. 11. 02.]. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2020/05/rs20200505_2bvr085915en.html [letöltve: 2021. 11. 02.].

55 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet 101., 102., 156–158. pontok.

A hatásköri kérdések tisztázása körében a BVerfG elismeri, hogy az uniós jog értelmezése és alkalmazása az EUSZ 1. cikke és 19. cikke (1) bekezdésének második mondata alapján elsősorban az EuB hatáskörébe tartozik, ugyanakkor álláspontja szerint az EuB e felhatalmazások keretét túllépi, ha a hagyományos európai értelmezési módszereket vagy tágabb értelemben a tagállamok jogszabályaiban közös általános jogelveket nyilvánvalóan, önkényesen figyelmen kívül hagyja.⁵⁶ Álláspontja szerint, amennyiben a tagállamok teljes mértékben tartózkodnának az *ultra vires* döntések felülvizsgálatától, akkor az uniós szerveknek kizárólagos hatáskört biztosítanak a szerződések felett, még azokban az esetekben is, ha az EU olyan jogértelmezést fogadna el, amely szerződésmódosítást, vagy az uniós intézmények hatáskörének kiterjesztését jelentené. A Német Alkotmánybíróság tehát a fenti szempontok szerint vizsgálta meg az EuB 2018. december 11-i ítéletét, és megállapította, hogy a döntés során nem alkalmazták az arányosság uniós alapelvét, mivel az EuB nem végzett átfogó értékelést, és így teljesen figyelmen kívül hagyta a PSPP program tényleges gazdaságpolitikai hatásait.⁵⁷ Az EuB csak azt vizsgálta, hogy az EKB részéről fennáll-e nyilvánvaló értékelési hiba, hogy a PSPP nyilvánvalóan túlmegy-e azon, ami a célja eléréséhez szükséges.

A BVerfG szerint az arányossági teszt átfogó alkalmazásának elmulasztása miatt az EuB ítélete megsértette az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének második mondatában és (4) bekezdésében rögzített arányossági elvet, amely ezáltal nem tudta ellátni a tagállamok hatáskörét óvó funkcióját.⁵⁸ Az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése szerint pedig „[a] hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

Mindezek alapján a Német Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem köti őt az EuB határozata,⁵⁹ hanem saját vizsgálatot kell lefolytatnia annak megállapítására, hogy a PSPP elfogadására és végrehajtására vonatkozó döntések megfelelnek-e az uniós jognak, vagy kimerítik az EUMSZ 123. cikkében rögzített monetáris finanszírozás tilalmát (Gauweiler-teszt).⁶⁰

A BVerfG álláspontja szerint egy olyan államkötvényszerzési programnak, mint a PSPP, jelentős gazdaságpolitikai hatásai vannak, ezért a bevezetését megelőzően elengedhetetlen a program monetáris politikai célkitűzésének és gazdaságpolitikai hatásainak azonosítása, azok rövid és hosszú távú következményeinek mérlegelése. A BVerfG megállapította, hogy az általa vizsgált PSPP-határozatok nem tartalmazzak előrejelzést a PSPP gazdaságpolitikai hatásairól, és nem térnek ki arra sem, hogy ezek a hatások arányban állnak-e a monetáris politika területén elérni kívánt előnyökkel, vagyis a határozatokból

nem állapítható meg, hogy az EKB Kormányzótanácsa ismerte és mérlegelte-e a fenti szempontokat. A Német Alkotmánybíróság mindezek alapján azt állapította meg, hogy a PSPP-határozatok sértik az EUSZ. 5. cikk (1) bekezdésének második mondatát és 5. cikk (4) bekezdését, így az EKB túlterjeszkedett hatáskörén.⁶¹ Amíg az EKB nem nyújt be olyan dokumentációt, amely bizonyítja, hogy a fenti szempontok alapján a mérlegelés megtörtént, addig nem lehetséges hatékony bírósági felülvizsgálatot végezni arra vonatkozóan, hogy az EKB a hatáskörén belül járt-e el.

Láthatjuk, hogy az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos korábbi dilemmákhoz hasonlóan itt is hatásköri kérdések állnak a vita középpontjában. Uniós vagy tagállami hatáskörbe tartozhat egy olyan pénzügyi konstrukció megalkotása és kontrollálása, mint amilyen a PSPP program? Tridimas szerint az EuB és a BVerfG döntése közötti legfontosabb különbség a gazdaságpolitika és a monetáris politika közötti különbségtétel eldöntésére szolgáló kritériumok meghatározása.⁶² Az EuB a Weiss-ügyben annak eldöntésekor, hogy a vizsgált intézkedés a gazdaságpolitika vagy a monetáris politika körébe tartozik-e, két szempontot tartott relevánsnak: az intézkedés célkitűzéseit és az azok eléréséhez alkalmazott eszközöket. Ezek alapján az EuB arra a következtetésre jutott, hogy a PSPP program a monetáris politika körébe, így uniós hatáskörbe tartozik annak ellenére, hogy jelentős hatást gyakorol a kereskedelmi bankok mérlegére és az euróövezet tagállamainak refinanszírozási feltételeire.⁶³ Ezzel szemben a BVerfG az intézkedés következményei felől közelíti meg a kérdést: ha egy EKB-intézkedésnek közvetlen és előrelátható következményei vannak gazdaságpolitikai kérdésekre, ezek a hatások szándékosak, vagy tudatosan elfogadottak, és legalább hasonló súlyúak, mint az intézkedés monetáris politikai célkitűzései, akkor az intézkedés inkább gazdaságpolitikai, mint monetáris politikai intézkedésnek minősíthető, és így az EKB hatáskörén kívül esik.⁶⁴

A BVerfG döntése a fentiek szerint nem azt mondta ki, hogy az EKB PSPP határozatai jogellenesek, hanem azt, hogy az EKB nem végezte el a megfelelő vizsgálatokat a PSPP bevezetésekor, azaz nincs rá garancia, hogy az uniós jog szerint indította el a programot. Megjegyzendő az is, hogy a Német Alkotmánybíróság döntésének címzettje a német kormány és a Bundestag. Az ítélet szerint az ő feladatuk, hogy kikényszerítsék az EKB-tól az elmaradt hatástanulmányok elkészítését, ellenkező esetben a német jegybank egy három hónapos átmeneti időszak lejártá után nem vehet részt a PSPP programban.⁶⁵

56 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet 112. pont.

57 Uo. 120–122., 161–163. pontok.

58 Uo. rendelkező rész 6b. pont, 6c. pont, indokolás, 116., 119., 123–126. pontok.

59 Uo. 154., 163., 178. pont.

60 C-62/14. sz. ügy, Peter Gauweiler és társai kontra Bundestag. A Német Alkotmánybíróság arra nézve kérte a Bíróság iránymutatását, hogy az Európai Központi Bank OMT-programja összeegyeztethető-e az uniós joggal.

61 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben hozott ítélet rendelkező rész 2., 6. pont, indokolás 81., 116., 119–120., 161–162. pontok.

62 Takis TRIDIMAS: From Barking to Biting: Reflections on the Bundesverfassungsgericht Judgment of 5 May 2020. In: Massimo CONDINANZI, Chiara AMALFITANO: *Paura dell'Europa?* Torino, Giappichelli, 2020, 143. o.

63 A C-493/17. sz., Heinrich Weiss és társai ügyben 2018. december 11-én hozott ítélet 57–58. pont.

64 Uo. 135., 169. pont. Tridimas egyébként kritikával illeti az ítélet azon megállapításait, amelyek abból indulnak ki, hogy a gazdasági és monetáris politika egyértelműen szétválasztható.

65 Uo. 232–235. pont. A német közjogi szerveknek a német alkotmány értelmében ún. *Integrationsverantwortung*, tehát az európai integrációért való felelősség terheli, ennek keretében aktívan elő kell segíteniük azt, hogy az Alapító Szerződések szerinti állapot valósuljon meg.

Kiemelendő, hogy a PSPP-ügyben a Német Alkotmánybíróság a fennállása óta először mondta ki egy konkrét esetben, hogy a német alkotmányos és közigazgatási szervek nem működhetnek közre az uniós intézmények hatáskört túllépő, *ultra vires* aktusainak végrehajtásában, és ugyancsak először mondta ki az EuB egy konkrét határozatáról, hogy az *ultra vires*, és ezért nem alkalmazza.⁶⁶ Az ítélet ráadásul szokatlanul erős, kifejezetten konfrontatív fogalmakat használ az EuB ítéletével kapcsolatban: érthetetlennek és önkényesnek (*nicht mehr nachvollziehbar und daher objektiv willkürlich ist*) minősíti az EuB jogértelmezését.⁶⁷

Az ügy folytatásaként a német központi bank olyan, a hiányolt „arányosság” elvének megtartását alátámasztó bizonyítékokat és érveket tárt a BVerfG elé, amelyek alapján a Német Alkotmánybíróság elfogadta az összeegyeztethetőséget, egyúttal 2021 tavaszán elutasította a mindezt vitató alkotmányjogi panaszokat.⁶⁸ Ennek ellenére további, kissé megkésett jogkövetkezményként az Európai Bizottság 2021 júniusában (több mint egy évvel a PSPP-döntés után) bejelentette, hogy kötelezettségszegési eljárást indít az ügyben Németország ellen az uniós jog alapelveinek megsértése miatt.⁶⁹

2.2. A ROMÁN ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2021. JÚNIUS 8-I ÍTÉLETE

A Román Alkotmánybíróság (Curtea Constituțională a României, a továbbiakban: CCR vagy Román Alkotmánybíróság) döntésének közvetlen előzménye az EuB 2021. május 18. napján meghozott ítélete, a kérdés azonban ennél jóval messzebbre, egészen Románia Unióhoz történő csatlakozásáig nyúlik vissza. A csatlakozási szerződés alapján a Bizottság 2006/928/EK számú határozatában⁷⁰ az igazságszolgáltatási rendszer és a bűnüldöző szervek elszámoltathatósága és hatékonysága kapcsán a határozatban megjelölt kritériumok alapján éves jelentési kötelezettséget írt elő az ország számára. 2017 és 2019 között a román parlament több alkalommal módosította az igazságszolgáltatási törvényeket, ezen belül többek között létrehozta az igazságszolgáltatási rendszer keretében elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozással foglalkozó ügyészségi ügyosztályt (a továbbiakban: SIIJ), és törvénybe foglalta a bírák személyes felelősségét az általuk

elkövetett bírói hibákért.⁷¹ A 2006/928/EK bizottsági határozat alapján készült 2017. és 2018. évi jelentések bírálták a fenti intézkedéseket a korrupció elleni küzdelem hatékonysága, valamint az igazságszolgáltatás függetlensége szempontjából.⁷²

2019-ben az EuB hat, román bíróságoktól érkezett előzetes döntéshozatali kérelem alapján indult eljárást egyesített.⁷³ A bíróságok által feltett kérdések többek között a 2006/928/EK bizottsági határozat jogi jellegére és jogkövetkezményeire, az SIIJ létrehozásával és tagjainak kinevezésével kapcsolatos román szabályozás uniós jognak való megfelelésére, valamint a bírák személyes felelősségére vonatkozó rendszer uniós jognak való megfelelésére vonatkoztak. Külön kérdés érkezett az uniós jog elsőbbségének elvével kapcsolatban arra a román alkotmánybírósági ítéletre⁷⁴ tekintettel, amely szerint az uniós jog nem élvez elsőbbséget a román alkotmányos renddel szemben, a 2006/928/EK bizottsági határozat pedig nem képezhet referencianormát, mivel ezt a határozatot Romániának az Unióhoz való csatlakozását megelőzően fogadták el, és azt az EuB nem értelmezte arra vonatkozóan, hogy tartalma, jogi jellege és időtartama a csatlakozási szerződés hatálya alá tartozik-e.

Az EuB 2021. május 18. napján meghozott ítéletében⁷⁵ a 2006/928/EK bizottsági határozat jogi jellege, tartalma és időbeli hatálya kapcsán megállapította, hogy az – függetlenül attól a körülménytől, hogy a határozatot Romániának az Unióhoz történő csatlakozása előtt hozták – a csatlakozási szerződés hatálya alá tartozik, és mindaddig kiváltja joghatásait, amíg hatályon kívül nem helyezik.⁷⁶ Az SIIJ felállításával kapcsolatban az EuB álláspontja szerint a kérdést előterjesztő bíróságoknak kell vizsgálniuk és értékelniük, hogy ennek az ügyosztálynak a létrehozását a bírák és ügyészek önkényes feljelentésekkel szembeni védelmének szükségessége igazolja-e, valamint azt is, hogy az SIIJ szervezetével és működésével, továbbá az ide beosztott ügyészek kinevezésével és visszahívásával kapcsolatos szabályok révén nem válik-e az ügyosztály kívülről befolyásolhatóvá.⁷⁷

Az Európai Unió Bírósága ítéletének első alkalmazására június 7-én került sor. A Pitești-i Fellebbviteli Bíróság – az egyik olyan nemzeti bíróság, amely a Bírósághoz előzetes döntéshozatali kérelmet intézett – úgy döntött, hogy a Bíróság

66 SÜLYOK Márton – TRIBL Norbert: „A gazda bekeríti házát”? A Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntésének jelentősége és az európai integrációért viselt alkotmányos felelősség realitása. In: *Európai Tükör*, XXIII. évf., 2020/2. sz., 23. o.

67 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15. számú ügyekben egyesített eljárásban hozott ítélet rendelkező részének 2. pontja.

68 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15.

69 Az Európai Bizottság 2021. júniusi kötelezettségszegési csomagja https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_21_2743?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_202111 [letöltve: 2021. 11. 02.].

70 A Romániában felállítandó együttműködési, valamint az igazságügyi reform és a korrupció elleni küzdelem területén érvényes külön értékelési kritériumok teljesítése terén elért haladást ellenőrző mechanizmus létrehozásáról szóló, 2006. december 13-i 2006/928/EK bizottsági határozat (HL 2006. L 354., 56.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D0928&from=GA> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.]. A szakirodalomban CVM rendeletként is hivatkozva.

71 A C-83/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-127/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-195/19. számú *P.J.*, a C-291/19. számú *G.D.*, a C-355/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România* és a C-397/19. számú egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet 45. és 99. pontja, https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=3D738E9DB64C91F1B285C2CDD5DF34FC?docid=241381&text=&dir=&doclang=HU&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&c&id=640113 [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

72 Uo. 49. pont.

73 A C-83/19., C-127/19., C-195/19., C-291/19., C-355/19. és C-397/19. sz. egyesített ügyek.

74 A Román Alkotmánybíróság 2018. március 6-i 104. számú ítélete [Hivatalos Közlöny, 446. szám, 2018. május 29.] <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocumentAfis/201029> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

75 A C-83/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-127/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România*, a C-195/19. számú *P.J.*, a C-291/19. számú *G.D.*, a C-355/19. számú *Asociația Forumul Judecătorilor Din România* és a C-397/19. számú egyesített ügyekben 2021. május 18-án hozott ítélet.

76 Uo. 178. pont.

77 Uo. 215. és 220. pont.

ítélete alapján az SIIJ nem illetékes az elé kerülő ügy kivizsgálására, ezért elutasította az adott ügy elbírálását, amíg új ügyészt nem neveznek ki a nyomozásra.⁷⁸

A Román Alkotmánybíróság a Pitești-i Fellebbviteli Bíróság e döntése kapcsán 2021. június 8. napján meghozott 390/2021 számú döntésében⁷⁹ elsősorban korábbi gyakorlataira hivatkozott. A hivatkozott 2018-as ítéletében ugyanis már elemezte a 2006/928/EK bizottsági határozatot. Ennek során megállapította, hogy az Európai Unió jogrendjéhez csatlakozva Románia elfogadta, hogy az olyan területeken, ahol a kizárólagos hatáskör az Európai Uniót illeti meg, az ebből eredő kötelezettségek végrehajtása az uniós szabályok hatálya alá tartozik, ugyanakkor a fentiek alkotmányos korlátjának tekinti a „nemzeti alkotmányos identitást” (a fogalom kifejtését lásd később).⁸⁰ Egy 2019-ben hozott másik határozatában⁸¹ pedig a CCR azt állapította meg, hogy a 2006/928/EK bizottsági határozat, amely a román államra nézve kötelező európai jogi aktus, nem rendelkezik alkotmányos relevanciával.⁸²

A fenti két határozatban foglaltakra hivatkozva és azokat megerősítve a CCR a most vizsgált döntésében fenntartotta korábbi ítélkezési gyakorlatát, megállapítva, hogy a 2006/928/EK bizottsági határozat rendelkezései alapján és céljai miatt nincs alkotmányos relevanciája, nem tölt be joghézagpótló szerepet az alkotmányban foglaltakkal kapcsolatosan, és a hatályos alkotmányos szabályokhoz képest nem állapít meg magasabb szintű védelmi normát.⁸³

A továbbiakban az EuB ítéletét tételesen elemezve és értékelve⁸⁴ arra a megállapításra jut, hogy a SIIJ létrehozását előíró jogszabály összhangban van az uniós joggal.⁸⁵ Az EuB hatásköre kapcsán a CCR megjegyzi, hogy noha az EUMSZ 267. cikke nem hatalmazza fel a Bíróságot arra, hogy az uniós jog szabályait egy adott ügyre alkalmazza, hanem csak arra, hogy a Szerződések és az uniós intézmények jogi aktusainak értelmezéséről döntsön, a 2021. május 18-i ítéletben az EuB olyan megállapításokat is tett (pl. amikor a SIIJ-t

a politikai nyomásgyakorlás lehetséges eszközének minősítette), amelyek az uniós jog szabályainak alkalmazását jelentik egy adott ügyre.⁸⁶

Az ítéletben nagy hangsúlyt kap a CCR-nek az uniós jog elsőbbségéről kifejtett álláspontja. A román alkotmány vonatkozó szabályai⁸⁷ értelmében Romániában minden állami szerv, így az alkotmánybíróság is köteles végrehajtani és alkalmazni az uniós jogot, melynek a nemzeti joggal történő ütközése esetén elsőbbséget kell biztosítani. Ez az alkalmazási elsőbbség azonban a CCR szerint nem értelmezhető úgy, mintha megszüntetné vagy figyelmen kívül hagyná a román alkotmány 152. cikke és 11. cikk (3) bekezdése által rögzített „nemzeti alkotmányos identitást”. Az alkotmányos identitás védelme érdekében az Alkotmánybíróság felhatalmazást kap arra, hogy biztosítsa az alkotmány elsőbbségét Romániában. A CCR gondolatmenete alátámasztására hivatkozza az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdését⁸⁸ is, amely szintén „a nemzeti identitás” fogalmat használja a tagállami hatáskör fogalmának meghatározásakor.⁸⁹

A CCR gondolatmenetének következő lépcsőfoka a „nemzeti jog” fogalmának, egyben a „nemzeti jogszabályok” körének meghatározása. Álláspontja szerint a „nemzeti jogszabályok” és a „nemzeti jog” fogalmán „az alkotmány kizárólag az alkotmányon kívüli jogszabályokat érti, mivel az Alaptörvény 11. cikkének (3) bekezdése alapján az Alaptörvény megtartja hierarchikusan magasabb rendű helyzetét.”⁹⁰ Vagyis az uniós jog elsőbbsége a vele ellentétes nemzeti jogszabályokkal szemben érvényesül, ugyanakkor a CCR szerint ez nem vonatkozik a román alkotmány rendelkezéseire, mivel maga az alkotmány hierarchikusan magasabb helyzetű, elsőbbsége a jogalkotó szuverenitását korlátozza, ezért nem minősül nemzeti jogszabálynak.

A CCR a fentiek alapján megállapította, hogy az EuB azzal, hogy a 2006/928 bizottsági határozatot kötelező erejűnek minősítette, annak joghatásait két szempontból is korlátozta. Egyrészt a határozatból eredő kötelezettségek az Európai Bizottsággal való intézményes együttműködésre illetékes román hatóságok (így a politikai intézmények, a román parlament és Románia kormánya, nem pedig a bíróságok) hatáskörébe tartoznak. Másrészt pedig az EuB előírta azt is, hogy e kötelezettségeket az EUSZ 4. cikkben foglalt lojális együttműködés

78 2021 Country Chapter on the rule of law situation in Romania https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_ro_l_r_country_chapter_romania_en.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

79 A Román Alkotmánybíróság 2021. június 8-i 390/2021. számú ítélete https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/07/Decizie_390_2021_EN.pdf https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/06/Decizie_390_2021.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

80 Uo. 31. pont.

81 A Román Alkotmánybíróság 2019. március 13-i 137. sz. ítélete. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1bJBS-yIgs4J:https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/212898+&d=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu&client=firefox-b-d> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

82 390/2021. számú ítélet 32. pont.

83 Uo. 42. pont. A CCR két feltétel esetén tartja alkalmazhatónak az uniós jogot alkotmányos kérdésekben referencianormaként: (1) ha az uniós jog alkotmányos relevanciával bír, azaz hiánypótló a román alkotmányhoz viszonyítva, vagy a hatályos alkotmányos szabályozásnál magasabb szintű jogvédelmet biztosít; (2) és ha ez az uniós szabály önmagában kellően világosan, tisztán értelmezhető, vagy értelmét az EuB egyértelműen megállapította. E feltételek a 2006/928/EK bizottsági határozat vonatkozásában a CCR szerint nem érvényesülnek.

84 Nem minden maliciától mentesen, lásd pl. 68. pont: „azok az »információk« [sic!], amelyek az Európai Bíróság határozatának alapjául szolgáltak, vitathatóknak tűnnek.”

85 Uo. 69. pont.

86 Uo. 71. pont.

87 Románia Alkotmánya 148. cikk (2) bekezdés.

A csatlakozás következtében az Európai Unió alapító szerződéseinek rendelkezései, valamint az egyéb kötelező közösségi jogszabályok – a csatlakozási okmány rendelkezéseivel összhangban – elsőbbséget élveznek a nemzeti jog ellentétes rendelkezéseivel szemben. 148. cikk (4) bekezdés.

A parlament, Románia elnöke, a kormány és az igazságügyi hatóság garantálja a csatlakozási okmányból és a (2) bekezdés rendelkezéseiből eredő kötelezettségek végrehajtását, <https://www.constitutiaronaniei.ro/art-148-integrarea-in-uniunea-europeana/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

88 „Az Unió tiszteltben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteltben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

89 Uo. 74–75. pontok.

90 Uo. 76. pont.

elvének megfelelően kell teljesíteni. Mivel a nemzeti bíróságok nem rendelkeznek az Európai Unió valamely politikai intézményével való együttműködésre vonatkozó hatáskörrel, a 2006/928/EK bizottsági határozatból eredő kötelezettségek rájuk nem vonatkozhatnak. Ebből következően (az EuB-döntésben foglaltak ellenére) nem kérhető egy nemzeti bírótól olyan döntés, hogy az ajánlásokat [sic!] a nemzeti jog rovására elsőbbséggel alkalmazza.⁹¹ Érvéle alátámasztására a CCR megemlíti azt is, hogy a jogállamiság elve magában foglalja a jogbiztonságot is, ugyanakkor a jogállamiság elvének megsértéséhez vezetne az, ha egyes bíróságok hivatalból nem alkalmaznák a nemzeti jog azon rendelkezéseit, amelyeket az uniós joggal ellentétesnek tartanak, más bíróságok viszont igen.

A Román Alkotmánybíróság tehát ugyancsak uniós hatáskörtúllépésre hivatkozva azon az alapon bírálta felül az EuB döntését, hogy álláspontja szerint a román alkotmány kívül esik azon a jogszabályi körön, amellyel szemben az uniós jog elsőbbséget élvez.

Az Európai Bizottság már 2021. július 20. napján kiadott jogállamisági jelentésében⁹² foglalkozott a Román Alkotmánybíróság ítéletével. Eszerint a CCR 2021. június 8-i ítélete komoly aggályokat vet fel, mivel megkérdőjelezi az uniós jog elsőbbségének elvét. A Bizottság szerint az ítélet azon megállapítása, amely szerint a nemzeti bíróságok nem jogosultak az Alkotmánybíróság által alkotmányosnak nyilvánított nemzeti rendelkezések uniós joggal való összhangjának vizsgálatára, és hogy a 2006/928/EK bizottsági határozatból eredő kötelezettségek nem terhelik a nemzeti bíróságokat, jelentős akadályt jelenthet azon bíróságok számára, amelyeknek a fent említett előzetes döntéshozatali eljárásban meghatározott uniós jogi követelményeket kell alkalmazniuk az ügyek elbírálása során, különösen a SIIJ intézménye kapcsán.

Az Európai Bizottság 2021. októberben küldött levelet a román kormány részére, melyben a CCR döntésének tisztázását kérték, mivel az a Bizottság szerint ellentétes az Európai Unió Bíróságának májusi, SIIJ-re vonatkozó döntésével. A Bizottság szerint a CCR döntése súlyos aggályokat vet fel, mivel az az Unió jogrendjének magját érinti azzal, hogy megkérdőjelezi az EuB vonatkozó döntését, és előírja a romániai bíróságoknak, hogy a CCR döntéseit igen, míg az EuB döntéseit ne vegyék figyelembe a SIIJ-jel kapcsolatos döntéseik meghozatala során. A román Alkotmánybíróság november 9-én tette közzé hivatalos válaszáat az Európai Bizottság részére, ebben továbbra is kitartanak amellett, hogy júniusi döntésük legitim.⁹³ Témánk szempontjából novum a válaszban szereplő azon érvelés, amely szerint az EuB és egy tagállami alkotmánybíróság döntése nem állítható egymással szembe, azokat komplementer viszonyban kell kezelni: az EuB az uniós jog megfelelését vizsgálja a tagállamokban, míg a román alkotmánybíróság a nemzeti jog normái közötti összeegyeztethetőséget biztosítja.

91 Uo. 77–78. pontok.

92 2021 Country Chapter on the rule of law situation in Romania, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_rolr_country_chapter_romania_en.pdf [utolsó letöltés: 2021. 11. 06.].

93 A román alkotmánybíróság sajtóközleménye a Bizottság megkereséséről és az arra adott válaszról, <https://www.ccr.ro/comunicat-de-pres-a-9-noiembrie-2021/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 10.].

2.3. A LENGYEL ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG DÖNTÉSE AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉVEL KAPCSOLATBAN

2021. október 7. napján a lengyel alkotmánybíróság adott ki az uniós jog elsőbbségéhez kapcsolódó újabb döntést, amely több előzménnyel bír. Először, az Európai Unió Bírósága már több alkalommal határozott arra vonatkozóan, hogy a lengyel igazságszolgáltatási rendszerben foglalt szabályozási módszerek nincsenek összhangban az uniós joggal. Ezekben az ügyekben a Bíróság kifogásolta a bírói nyugdíjkorhatárnak 67. életévről női bírók esetén 60, férfi bírók esetén 65 évre történő leszállítását,⁹⁴ az akkor újonnan létrehozott Fegyelmi Tanács függetlenségét és pártatlanságát,⁹⁵ a lengyel legfelsőbb bíróság függetlenségét,⁹⁶ a lengyel köztársasági elnök által a nemzeti igazságszolgáltatási tanács határozata alapján történő kinevezést⁹⁷ és egy rendes bíróság bírójának hozzájárulása nélkül történő áthelyezését.⁹⁸

A fenti ügyekben jól megfigyelhető a Bíróság uniós jogfejlesztő tevékenysége. Amíg a bírákra vonatkozó nyugdíjkorhatár leszállításával kapcsolatos magyar ügyben⁹⁹ még a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv szolgált alapjául a Bíróság döntésének, addig a lengyel ügyekben az ún. portugál bírók ügyében bevezetett érvelés kapott helyet. A szóban forgó előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a portugál bírók szakszervezete terjesztette elő, azt kifogásolva, hogy a portugál állam csökkenteni kívánja a közszférában dolgozók illetményét. A Bíróság döntésében megállapította, hogy a portugál számvevőszék tagjai és a közszférában dolgozók olyan illetményben kell, hogy részesüljenek, amely garantálja a bírói függetlenséget. Ebben a kontextusban hivatkozik az EUSZ 2. és 19. cikkeire. Az előbbi rögzíti, hogy az Unió olyan értékeken alapul, mint a jogállamiság, míg az utóbbi alapján a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.¹⁰⁰ A lojális együttműködés elve alapján a tagállamoknak az ehhez szükséges garanciákat meg kell teremteniük.¹⁰¹ A bírói fórum függetlenségének megőrzése azért is fontos, mert ez garantálja az Európai Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt hatékony jogorvoslatihoz való jogot is.¹⁰²

2021 márciusában meghozott döntésében ezeket az elemeket felhasználva döntött úgy a Bíróság, hogy a lengyel állam jogsértésének megállapításakor eltekintett a releváns

94 A C-192/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet.

95 A C-585/18. sz. C-624/18. és C-625/18 A.K. Krajowa Rada Sądownictwa és C.P., D.O. kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyekben 2019. november 19-én hozott ítélet.

96 A C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet; C-791/19. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet.

97 A C-824/18. sz. A.B. és mások kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet.

98 A C-487/19. sz. W. Ž. ügyben 2021. október 6-án hozott ítélet.

99 A C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügyben 2012. november 6-án hozott ítélet.

100 A C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet 32. pontja.

101 Uo. 34. pont.

102 Uo. 41. pont.

lengyel alkotmánybírósági döntés alkalmazásától, lényegében az uniós jog elsőbbsége alapján.¹⁰³ Ezt követően nyújtott be a lengyel kormány indítványt az alkotmánybírósághoz annak érdekében, hogy adjon véleményt az uniós jog és a lengyel alkotmány viszonyára vonatkozóan. A lengyel alkotmánybíróság ebben az ügyben hozott döntése előzményének tekinthető a P 7/20. ügyben hozott döntés, melyben a lengyel alkotmánybíróság már megállapította, hogy a lengyel alkotmány rendelkezéseivel nincs összhangban a lojális együttműködés kötelezettségének és az EUMSZ 279. cikkében foglalt ideiglenes intézkedéseknek olyan típusú értelmezése, amelyből következően a Bíróság *ultra vires* módon ír elő kötelezettségeket a lengyel bíróságok eljárására és az igazságszolgáltatás működésére vonatkozóan.¹⁰⁴

A 2021. október 7-én hozott K 3/21. sz. döntésében azonban a lengyel alkotmánybíróság egy ennél jóval markánsabb véleményt fogalmazott meg. A testület elfogadta annak tényét, hogy az EUSZ 1. cikkből és a lojális együttműködés kötelezettségéből következik a tagállamok egyre szorosabb egysége. Abban az esetben azonban, amennyiben azok értelmezése olyan irányt vesz, amely alapján az Unió intézményei túllépi a hatásköreiket, és amelynek következtében a lengyel alkotmány nem rendelkezik elsőbbséggel és így a lengyel állam nem demokratikus és szuverén államként funkcionál, az ilyen értelmezés nincs összhangban a lengyel alkotmány rendelkezéseivel (a rendelkező rész 1. pontja). Ezt követően tér ki a döntés az EUSZ 19. cikk rendelkezésének második albekezdésére is (ez a fentebb ismertetett érvelés keretében hivatkozott rendelkezés). A testület döntése alapján ez a rendelkezés nem értelmezhető úgy, hogy ne alkalmazzák az alkotmány rendelkezéseit a tagállami bíróságok, vagy olyan rendelkezések alapján döntsenek, amelyek valójában nincsenek hatályban (a rendelkező rész 2. pontja). A fentebbieken túl a testület azt is kimondta, hogy az olyan értelmezése az EUSZ 2. és 19. cikkének, amely alapján a bíróságok jogosulttá válnak megvizsgálni a bírák kinevezésére vonatkozó eljárás jogszerűségét, vagy a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács azon határozatát, amelyben valamely személy bírói kinevezését javasolja, és megállapítja, hogy a bírók kinevezésére vonatkozó eljárás nem szabályszerű, szintén ellentétes a lengyel alkotmány releváns rendelkezéseivel.¹⁰⁵

Mint az ismeretes, a testület döntése nagy port vert fel az uniós körökben. A döntés másnapján a Bizottság elnöke aggodalmát fejezte ki a döntéssel kapcsolatban, és kiemelte, hogy mindent megtesznek azért, hogy az uniós jog elsőbbségét a Bizottság biztosítsa.¹⁰⁶ Emellett az Európai Parlament

elítelte a döntést, hangsúlyozva, hogy ez az uniós jog elsőbbségének aláásására irányuló kísérlet.¹⁰⁷ Ennek a tanulmánynak ugyanakkor nem tiszte és nem is célja, hogy politikai szempontból ítélje meg a döntést. Ez már csak azért sem lenne bölcs, mert a döntéshez kapcsolódó indokolás kéziratunk lezárásakor nem nyilvános, ami még inkább nehezíti az elemző helyzetét. Uniós jogi szempontból ugyanakkor több megjegyzést érdemes tenni.

Továbbra is egyértelmű, ellentétben több véleménnyel, hogy a lengyel állam nem deklarálta azon szándékát, hogy kilépjen az európai integrációból. Erre az alapító szerződések megfelelő eljárással rendelkeznek, amelyet az EUSZ 50. cikke tartalmaz. Ez alapján alapvető feltétel, hogy a tagállamnak a saját alkotmányos követelményeivel összhangban kell határoznia erről, aminek kifejezettnek kell lennie. Ezenfelül a kilépést elhatározó tagállamnak az ilyen szándékát be kell jelentenie az Európai Tanácsnak.¹⁰⁸ Jól látható, hogy egy lengyel alkotmánybíróság által adott döntés alapján nem következhet a lengyel állam alkotmányos követelményeivel összhangban levő kilépés, és egy ilyen döntés semmilyen módon nem minősülhet az előbb említett mondatban levő bejelentésnek. Ilyen értelmezés nem elég, hogy nincs összhangban az uniós joggal, de még a nemzetközi jog logikájával is ellentétes.¹⁰⁹

3. KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek alapján több dolgot tartunk fontosnak kiemelni:

Először, szinte egyértelműek a hangsúlyok a jelenlegi tendenciák esetén. Amíg korábban jelentős figyelmet kapott az alapjogok helyzete az uniós jog elsőbbségével a Solange I és II döntésekben foglaltakkal, ez a kérdéskör, úgy tűnik, nyugvópontra jutott. Nem is csoda, mivel azóta már az Uniónak saját alapjogi katalógusa van, az alapjogokat külön jogforrásként szerepelteti az alapító szerződéseken belül,¹¹⁰ és jelenleg is intenzív tárgyalások folynak a potenciális uniós csatlakozásról az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.¹¹¹ Ugyanakkor a hatásköri kérdések, valamint a tagállami (alkotmány)identitások továbbra is aktuális kérdésként jelennek meg ebben a kiújuló vitában. Ez utóbbi nem csoda, mivel a tagállami identitás Unió általi tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezés [EUSZ 4. cikk (2) bekezdése] csak a legújabb szerződéses reformokkal került be az alapító szerződésekbe. Az identitás hangsúlyozása a román döntésben került elő, míg a német

103 A C-791/19. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2020. április 8-án hozott ítélet 140–150. pontjai.

104 Marta LASEK-MARKEY: Poland's Constitutional Tribunal on the status of EU law: The Polish government got all the answers it needed from a court it controls, <https://europeanlawblog.eu/2021/10/21/polands-constitutional-tribunal-on-the-status-of-eu-law-the-polish-government-got-all-the-answers-it-needed-from-a-court-it-controls/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

105 Lásd K 3/21. <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

106 Ursula von der Leyennek, az Európai Bizottság elnökének nyilatkozata, 2021. október 8. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/statement_21_5163 [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

107 Poland: Constitutional Tribunal is illegitimate, unfit to interpret constitution, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211015IPR15016/poland-constitutional-tribunal-is-illegitimate-unfit-to-interpret-constitution> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

108 EUSZ 50. cikk; a C-621/18. sz. Wightman és mások kontra Secretary of State for Exiting the European Union ügyben 2018. december 10-én hozott ítélet.

109 Merijn CHAMON – Tom THEUNS: Resisting Membership Fatalism – Dissociation through enhanced cooperation or collective withdrawal, <https://verfassungsblog.de/resisting-membership-fatalism/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

110 EUSZ 6. cikk (3) bekezdés.

111 Lásd többek között: 7th Meeting of the CDDH ad hoc negotiation group („47+1”) on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights – Meeting Report, 47+1(2020)R7, 2020. november 26., <https://rm.coe.int/cddh-47-1-2020-r7-en/1680a08c5c> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].

ügyben kifejezetten a hatáskörök vizsgálatának szintjén maradt a BVerfG vizsgálata. A lengyel ügyben természetesen már nehezebb az érvek beazonosítása indokolás híján. A rendelkező rész stílusából (bizonyos alkotmányos rendelkezésekkel való összhang hangsúlyozása) és az igazságszolgáltatás téma érintettségéből következtethetünk arra, hogy itt is az identitás állhat a középpontban.

Másodsor, jól látható, hogy a hangsúlyok is eltérnek a döntéseket tekintve. Amíg a BVerfG döntése egy meglehetősen technikai témájú kérdéskört pedzegetett, elemezve a gazdaságpolitika és a monetáris politika kapcsolódásait az arányosság elvével együtt, addig a román és a lengyel döntések sokkal inkább az igazságszolgáltatás kérdéskörére vonatkoznak. Jól látható, hogy a jelenlegi politikai helyzetben ez utóbbi olyan téma, amelyben a Bíróság nagyon határozottan áll ki a bírósági igazságszolgáltatási rendszer háborítatlansága mellett. Nem is véletlen, hogy ez utóbbi két döntés a későbbiekben vélhetően nagyobb hangsúlyt kaphat.

Harmadszor, az is jól látható, hogy mennyire más rendelkezéseket céloztak az ismertetett tagállami alkotmánybírói döntések. Amíg a német és a román döntések másodlagos uniós jogforrásokat és más uniós dokumentumokat vizsgáltak, addig a lengyel döntés az alapító szerződések egyes rendelkezéseit [EUSZ 2., 19. és 4. cikk (3) bekezdése] vizsgálja. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy itt hangsúlyozottan ezen rendelkezések értelmezésével megy szembe a lengyel alkotmánybíró, nem pedig azok szövegével. A megfogalmazás különösen érdekes, itt jól láthatóan érzékeltetni akarja, hogy nem *ab ovo* ítéli el az uniós szerződések szövegét. Természetesen, a jelenlegi helyzetben indokolás nélkül továbbra sem lehet megítélni, hogy itt mit is akar tulajdonképpen a lengyel testület a jog dimenziójában. Az ugyanakkor kijelenthető, hogy amíg a BVerfG hosszú időre visszatekintő uniós joghoz kritikus (és nem kevésbé karcos) hozzáállása és a CCR érveléséhez képest a lengyel minden bizonnyal egy új szint ebben a konfliktusban.

Negyedszer, elmondható, hogy a Várnay–Papp-féle csoportosításon belüli, az uniós jog elsőbbsége abszolút

természetének megkérdőjelezésével kapcsolatos okok nem különülnek el egymástól olyan egyértelműen. A lengyel és a román döntés ugyanis jól láthatóan nem csupán a hatásköri kérdéseket feszegeti, hanem az alapvető, a lengyel, illetve a román állam szuverenitásával kapcsolatos megközelítés is előjön. Ez jól láthatóan egy „szintlépés” az előző megközelítésekhez képest. Ugyanakkor ez a német jogi környezettől sem idegen. A Solange I döntés megindítójának számító *Verwaltungsgericht* eljárást kezdeményező dokumentumban mindhárom érvrendszer nyomára akadhatunk.¹¹² A különböző érvekre vonatkozó egymásra utalások időről időre megjelennek a BVerfG döntésében is.¹¹³

Ötödször, makró perspektívából szemlélve a kérdéskört, nem véletlen, hogy a hatásköri és az identitási kérdések időről időre kiújulnak. Nem idegen az Uniótól a hatáskör-túlterjeszkedés (*competence creep*) jelensége, vagyis az, hogy az Unió olyan hatáskörökben járjon el vagy legyen hatással, amelyek nem következnek (szükségszerűen) az alapító szerződésekből. Erre több eszköz áll a rendelkezésére az Uniónak, a közvetett jogalkotástól, a *soft law* alkalmazásán át a gazdasági kormányzásig, de akár a nemzetközi szerződések értelmezése esetén levő „hatáskörsöpítésig”.¹¹⁴ Az alkotmánybírók döntései ebbe a trendbe illeszkednek.

Végül, a tagállami alkotmánybírók ilyen tartalmú döntései egyfajta kritikai élű leképeződései az Unió fejlődése esetén megjelenő alkotmányos felfogásnak. Látható, hogy az Unió fejlődése szempontjából az alkotmányos értelmezés nagyban hozzájárult a közvetlen hatály és az elsőbbség kialakulásához. Ezeknek az eredményeknek a tagállamok nem voltak kerékkötői, részükéről legalábbis belenyugvás tapasztalható. Az is igaz azonban, hogy a mögöttük húzódó alkotmányos felfogást sokszor nem fogadják el, vagy legalábbis nagyon kritikusan viszonyulnak hozzá.¹¹⁵ A fentebb ismertetett döntések értelmezhetők úgy, mint egy újabb megkérdőjelezése ennek az alkotmányos trendnek. Akár mondhatnánk is a vitával kapcsolatosan: továbbra sincs új a nap alatt.

112 VÁRNAY–PAPP: i. m. 362–363.

113 Lásd BVerfG, *Ultra-vires-Kontrolle Honeywell*, 126, 286.

114 Sacha GARBEN: *Competence Creep Revisited*. *Journal of Common Market Studies*, 2017/3–4. sz., 3–9. o.

115 Morten RASMUSSEN: *A More Complex Union – How will the EU react to the Polish Challenge? A Historical Perspective*, <https://verfassungsblog.de/a-more-complex-union/> [utolsó letöltés: 2021. 11. 14.].