

Traser Julianna Sára\* – Béres Nóra\*\* –  
Marinkás György\*\*\* – Pék Erzsébet<sup>o</sup> –  
Benyusz Márta<sup>oo</sup>



# Az uniós jog elsőbbségének elve az egyes tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában

## 1. BEVEZETÉS

Noha az Európai Bíróság (hatályos terminológiával az Európai Unió Bírósága, a továbbiakban: EuB) már 1964-ben a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben*<sup>1</sup> kimondta a közösségi jog elsőbbségét, majd pedig 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft-ügyben*<sup>2</sup> leszögezte, hogy a tagállamok a közösségi jog szelektív vagy diszkriminatív értelmezése céljából alkotmányos berendezkedésükre nem hivatkozhatnak, az uniós jog elsőbbségének kérdése újra és újra felbukkan a nemzeti alkotmányok értelmezésére hivatott szervek, így főképp a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatában.

Utóbbira kitűnő példát szolgáltat a lengyel alkotmánybíróság (*Trybunał Konstytucyjny*)<sup>3</sup> 2021. október 7-i döntése. Határozatában lényegében megállapította a lengyel alkotmány (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polski*)<sup>4</sup> elsőbbségét az uniós jog

felett, és kimondta az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSz) egyes cikkeinek – adott (túl)értelmezés keretein belüli – alkotmányellenességét, valamint az előzetes indokolás alapján a lengyel alkotmánybíróság hatáskörét az Európai Unió Bírósága által hozott ítéletek alkotmányossági vizsgálatára.<sup>5</sup>

A lengyel döntést megelőzően a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, a továbbiakban: BVerfG) legutóbbi, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) kötvényvásárlási programjához kapcsolódó 2020. május 5-i döntése<sup>6</sup> irányította az uniós jog szupremáciájáról szóló diskurzust, melyben a BVerfG az uniós jog végrehajtását tiltotta meg.

A magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB), amely 2016-ig került az EuB-vel való nyílt konfrontáció, az ún. kvótahatározatban<sup>7</sup> az alkotmányvédelmi szerepére hivatkozva kinyilvánította hatáskörét az uniós joggal szemben,<sup>8</sup> ugyanakkor az AB határozatában ügyelt rá, hogy az ún. együttműködő alkotmányosság<sup>9</sup> keretein belül maradjon, amely az integráció fennmaradása szempontjából elengedhetetlen.<sup>10</sup>

\* Traser Julianna Sára: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, kutató.

\*\* Béres Nóra: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Közjogi Kutatási Főosztály, kutató; Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Jogi és Összehasonlító-jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.

\*\*\* Marinkás György: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, kutató; Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, adjunktus.

<sup>o</sup> Pék Erzsébet: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, kutató.

<sup>oo</sup> Benyusz Márta: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, főosztályvezető.

1 A Bíróság C-6/64 sz., Flaminio Costa kontra E.N.E.L. ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete.

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

3 Az Alkotmánybíróság teljes tanácsként vizsgálta az ügyet. Az ítéletábrla elnöke – Julia Przyłębska, az Alkotmánybíróság elnöke, előadó – Bartłomiej Sochański, az Alkotmánybíróság bírójának.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polski <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [letöltés ideje: 2021. 10. 11.].

5 A mai napon (2020. október 15.) a lengyel alkotmánybíróság döntésének kizárólag a rendelkező része elérhető, a határozat, amely tartalmazza a részletes indokolást, még nem került nyilvánosságra. A lengyel jog szerint egy alkotmánybírósági határozat onnantól bír kötelező erővel, hogy az alkotmány 190. cikkével összhangban, megjelenik a Hivatalos Közlönyben (*Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej*).

6 BVerfG, 05.05.2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

7 22/2016. (XII. 5.) AB határozata.

8 Lásd bővebben: BLUTMAN László: Szürkületi zóna: az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. In: *Közjogi Szemle*, 1. sz. (2017), 1–14. o.

9 Lásd bővebben: SAJÓ András: Miért nehéz tantárgy az együttműködő alkotmányosság? A magyar Alkotmánybíróság és a közösségi jog elsőbbsége. In: *Fundamentum*, 3. sz. (2004), 89–96. o.

10 Lásd többek között Andreas Voßkuhle, a BVerfG elnökének előadását az AB által szervezett, Alkotmányos EU-dentitás 2019 című konferencián 2019. március 8-án, <https://alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/europai-szintu-csucskonferenciat-szervezett-az-alkotmanyos-identitasrol-az-alkotmanybirosag-budapestben> [letöltés ideje: 2020. 12. 09.].

A fentiekből következően egyértelműen megállapítható, hogy dacára az elv rögzítése óta eltelt mintegy ötven évnek, az uniós jog elsőbbsége mind a mai napig örökzöld probléma a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok előtt. Így e komplex, az alkotmányjog és az európai uniós jog tudományának művelői között méltán népszerű téma aktualitása álláspontunk szerint továbbra is megkérdőjelezhetetlen.<sup>11</sup>

Jelen tanulmány célja az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének vizsgálata, melynek keretében Olaszország, Németország, Franciaország és Ausztria<sup>12</sup> európai integrációban való részvételének, a hatásköri kérdéseknek, az uniós jog elsőbbségének, továbbá az alkotmánybírók vonatkozó ítélkezési gyakorlatának összehasonlító elemzésére vállalkozunk, és röviden ismertetjük a nagyon közeli múltban megjelent lengyel döntés lényegét. A tanulmánynak nem célja a magyar AB joggyakorlatának mélyreható elemzése, azonban az azonosságok és eltérések szemléltetése érdekében néhol elkerülhetetlennek látjuk felvillantani a hazai tendenciákat is, de csak ott és annyiban, amennyiben ez feltétlenül szükségesnek látszik.

## 2. A TAGÁLLAMI ALKOTMÁNYOK ÉS A NEMZETKÖZI, ILLETVE UNIÓS SZERZŐDÉSEK VISZONYA, VALAMINT A NORMAKOLLÍZÍÓ ESETÉN KÖVETENDŐ GYAKORLAT

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) joga az EuB szerint a klasszikus nemzetközi jogtól eltérő, autonóm és önálló jogrend, melyet a tagállamok jogában anélkül kell alkalmazni, hogy azok részévé válna.<sup>13</sup> Mindazonáltal az uniós jog elsőbbsége tagállami érvényesülésének elemzése során nem mehetünk el szó nélkül a vizsgált államok belső jogának nemzetközi joggal való kapcsolata mellett. Ennek két oka van.

Az egyik, hogy a nemzetközi és a belső jog viszonya kihatással volt a közösségi jog *sui generis* jogrendként való konceptualizálására: minthogy Hollandia a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát a monizmus lencséjén keresztül szemléli, s a szerződések közvetlen hatályát a holland *Van Gend & Loos-ügy*<sup>14</sup> alapozta meg, ez kedvező táptalajt biztosított az Európai Bíróságnak a relatíve új jogrend hatékony érvényesülésének

megalapozásához.<sup>15</sup> A másik ok, hogy az EU-t létrehozó alapító szerződések a nemzetközi jog, pontosabban az 1969. évi bécsi egyezmény<sup>16</sup> 2. cikk (1) bekezdés *a*) pontja<sup>17</sup> értelmében nemzetközi szerződésnek minősülnek, így emiatt szükségessé válik annak előzetes tisztázása, hogy az utóbbiak az adott állam belső jogrendjében miként alkalmazhatók, és hogy a normahierarchiában főszabály szerint hol kapnak helyet.<sup>18</sup>

Olaszország 1947. december 27-én elfogadott és 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmánya<sup>19</sup> 10. cikkének (1) bekezdése alapján az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz, továbbá a klasszikus dualizmus jegyében a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket az olasz jogalkotó külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, mely szerződések a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Ugyanakkor sem az olasz alkotmány, sem az alkotmánybírókról szóló törvény<sup>20</sup> az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról nem rendelkezik, és az utóbbi alapján az alkotmánybírók kizárólag a nemzetközi szerződést kihirdető törvény utólagos normakontrolljának keretében vizsgálhatja az alkotmány és a kihirdetett nemzetközi szerződések közötti összeütközést.

A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének<sup>21</sup> (*Grundgesetz*, a továbbiakban: GG) 25. cikke a szokásjog és az általános jogelvek vonatkozásában a generális adopción és az elsőbbség elvét mondja ki,<sup>22</sup> míg az 59. cikk (2) bekezdése egyértelműen a dualista megközelítést követve úgy rendelkezik, hogy a szövetségi törvényhozás tárgyaira vonatkozó nemzetközi szerződéseket a szövetségi törvényhozás abban illetékes testületének szövetségi törvény formájában kifejezett

11 Lásd Julianna Sára TRASER – Nóra BÉRES – György MARINKÁS – Erzsébet PÉK: The Principle of the Primacy of EU Law in Light of the Case Law of the Constitutional Courts of Italy, Germany, France and Austria. In: *Central European Journal of Comparative Law*, 2. (2020), 151–175. o.

12 A négy tagállamot a tanulmányban végig ebben a sorrendben vizsgáljuk, mely rendezési szempontot a tagállami alkotmánybírók ítélkezési gyakorlatának fényében választottuk ki, szem előtt tartva, hogy az adott tagállami alkotmányvédő mechanizmusa mennyire „könnyen” ismerte el az uniós jog elsőbbségének elvét, azaz szembehelyezkedett-e az EuB álláspontjával, s ha igen, az alkotmánybírói verdittek mennyire voltak úttörők az EuB által kijelölt csapásirányhoz képest. Utóbbi leginkább az olasz alkotmánybíróra jellemző, míg legkevésbé az osztrák alkotmánybíróra nézve igaz.

13 JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007, 249. o.

14 A Bíróság C-26/62. sz., az NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos kontra Netherlands Inland Revenue Administration ügyben hozott ítélete (1963. február 5.).

15 CHRONOWSKI Nóra: Az Európai Unió jogának viszonya a magyar joggal. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András), <https://ijoten.hu/szocikk/az-europai-unio-joganak-viszonya-a-magyar-joggal> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 10. o.

16 1987. évi 12. törvényerejű rendelet a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

17 1969. évi bécsi egyezmény 2. cikk (1) bekezdés *a*): „a »szerződés« államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől.”

18 A magyar jog tekintetében elmondható, hogy a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződések Magyarország Alaptörvénye alatt, de a törvények felett álló jogszabálynak, míg a kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződések a törvények alatt, ám a kormányrendeletek felett álló jogszabálynak tekintendők. TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 111. o.

19 Costituzione della Repubblica Italiana (Gazzetta Ufficiale n. 298 del 27-12-1947), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1947/12/27/047U0001/sg> [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

20 Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e di altre leggi costituzionali (1948–2003), [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Le\\_leggi\\_costituzionali\\_e\\_di\\_revisione\\_costituzionale.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Le_leggi_costituzionali_e_di_revisione_costituzionale.pdf) [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

21 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.].

22 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2016, 84–90. o.; MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), <https://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-jog-es-a-belső-jog-viszonya> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.], 16–17. o.

jóváhagyása vagy közreműködése útján lehet megkötni. A BVerfG nemzetközi joghoz való viszonyát általában véve az ún. „*Völkerrechtsfreundlichkeit*” szemlélet hatja át, azaz a testület a belső jog és a nemzetközi közjog viszonyát „barátságosan” szemléli.<sup>23</sup> A GG – különösen annak a BVerfG hatáskörét szabályozó 93. cikke – a nemzetközi szerződések felülvizsgálatát azok aláírása, illetve ratifikációja előtt nem teszi lehetővé, mi több, a BVerfG egyik korai ítéletében leszögezte, hogy a nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljára hatáskörrel nem rendelkezik.<sup>24</sup> Így az alkotmányossági aggályok kezelésére a ratifikációt megelőzően csak a nemzetközi szerződéseket átültető törvényjavaslatok vitája során van lehetőség, illetve a BVerfG a már ratifikált nemzetközi szerződéseket csak utólagos normakontroll keretében, eljárási szempontból vizsgálhatja.

Franciaországot illetően a nemzetközi jog dualista felfogását követve a nemzetközi szerződések csak átültetést követően válnak a belső jog részévé, így az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) és az EU-t alapító szerződések, valamint ezek módosításai is csak a transzformációt követően épülhetnek be a francia jogrendbe. A belső jog és a nemzetközi szerződések viszonyáról a francia alkotmány<sup>25</sup> 54–55. cikkei rendelkeznek, melyek szerint az alkotmányos előírásoknak megfelelően ratifikált szerződések vagy megállapodások a belső jogi kihirdetésüket követően a törvényekkel – de nem az alkotmánnyal – szemben elsőbbséget élveznek, amennyiben a szerződést vagy megállapodást a másik fél szintén alkalmazza. Érdekesként megjegyzendő azonban, hogy a francia alkotmánybíróság szerepét betöltő Alkotmánytanács (*Conseil Constitutionnel*) a kölcsönös alkalmazás feltételétől az európai uniós szerződések esetében eltekintett.<sup>26</sup> A francia alkotmány 55. cikke értelmében az Alkotmánytanács a nemzetközi szerződéseket vagy megállapodásokat csak megkötésük vagy kihirdetésük előtt vizsgálhatja az alkotmányban feljogosított szereplők<sup>27</sup> kezdeményezése esetén – tehát nem kötelező jelleggel –, amennyiben pedig az Alkotmánytanács megállapítja az alkotmány és a nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettség ütközését, úgy a nemzetközi szerződés ratifikációjára csak alkotmánymódosítással kerülhet sor. A Maastrichti Szerződés, az Amszterdami és Lisszaboni Szerződések, valamint a végül népszavazás keretében elutasított Európai Alkotmányos Szerződés ratifikációját megelőzően az Alkotmánytanács e szerződések alkotmányossági vizsgálata keretében azok alkotmánnyal való részleges összeegyeztetlenségét állapította meg, ezért mind a négy esetben szükségesnek ítélte a francia alkotmány módosítását. Jóllehet az Alkotmánytanács általi

vizsgálat tükrében a francia alkotmány áll a normahierarchia csúcán, egyes értékelések szerint azáltal, hogy a nemzetközi szerződés és az alkotmány kollíziója esetén mégis az alkotmány, és nem a nemzetközi szerződés kerül módosításra, nem beszélhetünk a francia alkotmány nemzetközi szerződésekkel szembeni valódi elsőbbségéről.<sup>28</sup>

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak recepciójáról az osztrák alkotmány (*Bundes-Verfassungsgesetz*, a továbbiakban: B-VG)<sup>29</sup> 9. cikk (1) bekezdése rendelkezik. Ausztria alkotmányos berendezkedése monista, azaz a B-VG a nemzetközi jog primátusát elismeri. Az osztrák alkotmány értelmében nemzetközi szerződés megkötése előtt előzetes normakontroll nem kezdeményezhető, a nemzetközi szerződés alkotmánynak való megfelelést adott esetben a törvényhozásnak kell biztosítania esetleges alkotmánymódosítással a ratifikációt megelőzően. A B-VG 140/A cikk (1) bekezdése értelmében az osztrák alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja a már ratifikált nemzetközi szerződés konformitását az alkotmánnyal. Amennyiben a nemzetközi szerződést az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánítja, úgy sem a szerződés, sem a végrehajtását szolgáló jogszabályok nem alkalmazhatók, kivéve, ha az alkotmánybíróság a konformitás biztosításának érdekében az ítéletében megfelelő átmeneti időről rendelkezik.<sup>30</sup>

### 3. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK HIÁNYA

További vizsgálódásunk kifejtése előtt érdemes lehet felhívni az olvasó figyelmét arra az uniós jog és a tagállami alkotmányok viszonyát jellemző sajátosságra, melyet Chronowski Nóra „alkotmányjogi paradoxonként” ír le. Tudniillik az elemzett tagállami alkotmányok – illetve Ausztria esetén az 1994. évi, az EU-hoz való csatlakozásról szóló szövetségi alkotmánytörvény<sup>31</sup> – felhatalmazást adnak egy olyan nemzetközi szervezethez való csatlakozásra, melynek *sui generis* jogrendje feltétlen érvényesülést vindikál a tagállamok belső joga, sőt azok alkotmánya felett.<sup>32</sup> Ez utóbbi jelentős feszültséget eredményezhet a tagállami alkotmányértelmezés során. Blutman László rámutat, hogy bár az Európai Bíróság esetjoga 1970 óta a szupremácia elvét tekintve töretlen, az ún. elsőbbségi dilemma feloldhatatlan, mivel a tagállami alkotmányvédő

23 Rüdiger WOLFRUM – Holger HESTERMEYER – Silja VÖNEKY: The Reception of International Law in the German Legal Order: An Introduction, *ResearchGate*, 4–5. o., [https://www.researchgate.net/publication/306400927\\_The\\_reception\\_of\\_international\\_law\\_in\\_the\\_German\\_legal\\_order\\_An\\_introduction](https://www.researchgate.net/publication/306400927_The_reception_of_international_law_in_the_German_legal_order_An_introduction) [letöltés ideje: 2020. 01. 28.].

24 BVerfG, 30.07.1952 – BvF 1/52.

25 Constitution du 4 octobre 1958., <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071194/2020-12-10/> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

26 Cons. const. décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, in: Joël RIDEAU: *L'adéquation du système institutionnel et juridique français à l'appartenance à l'Union Européenne*. Cahiers du CEFRES N° 27f., <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01161530/document> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

27 A köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Képviselőház vagy a Szenátus elnökének, illetve hatvan képviselő, vagy hatvan szenátor kezdeményezésére.

28 Baptiste BONNET: Les rapports entre droit constitutionnel et droit de l'Union européenne, de l'art de l'accommodement raisonnable, avril 2019, n° 2., <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/les-rapports-entre-droit-constitutionnel-et-droit-de-l-union-europeenne-de-l-art-de-l-accommodement> [letöltés ideje: 2020. 01. 09.].

29 Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

30 Nemzetközi szerződések esetében ez legfeljebb egy év, az EU alapító szerződéseit módosító szerződések esetén legfeljebb két év lehet.

31 Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. Nr. 744/1994, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001317> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

32 CHRONOWSKI: i. m. 2. o.

mechanizmusok elkezdtek puha megoldásokat keresni az uniós jog feltétlen érvényesülésének ellentételezésére.<sup>33</sup>

Az általunk vizsgált országok alkotmányainak mindegyike tartalmaz valamilyen ún. integrációs klauzulát, még ha azok tartalma és terjedelme meglehetősen különböző is. Olaszország csatlakozása az EGK-hoz az alkotmány – eredetileg az állam Egyesült Nemzetek Szervezetéhez való csatlakozását lehetővé tevő – 11. cikkén<sup>34</sup> alapult. A közösségi jogra, illetve a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegére való utalás csak 2001-ben, az V. fejezet átfogó módosítása<sup>35</sup> nyomán jelent meg az olasz alkotmányban, ám utóbbi explicit EU-klauzulát nem tartalmaz, és nem rögzíti a közösségi jog nemzeti joggal szembeni kifejezett elsőbbségét sem. Az olasz alkotmány 117. cikkének (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az EU által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban, a 11. cikk pedig pontosítja, hogy Olaszország szuverenitásának korlátozásával vesz részt az európai integrációban. Az alkotmánybíróság a tagállami és uniós hatáskörök ütközésének kérdését – az alkotmány kifejezett rendelkezései hiányában – a 2001. évi alkotmánymódosítást követően is a 11. cikk alapján vizsgálja, az abban hivatkozott szuverenitáskorlátozást pedig hatáskörátadásként értelmezi. Ahogyan arra fentebb már történt utalás, Olaszország a dualista elvnek megfelelően a közösségi jogot belső jogszabályban hirdeti ki, az alkotmánybíróság így kizárólag az uniós jogot átültető belső jogszabályok alkotmányosságát vizsgálhatja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*).<sup>36</sup>

Az olasz alkotmánytól eltérően a német GG 1993 – azaz a Maastrichti Szerződés hatálya lépése – óta tartalmaz EU-klauzulát (23. cikk), ebben azonban az uniós jog elsőbbségéről a német jogalkotó sem rendelkezik. A GG 23. cikk (1) bekezdése egyértelműsíti, hogy az egyesült Európa megvalósítása érdekében a Szövetség a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) által jóváhagyott törvénnyel felségjogokat ruházhat át az EU-ra. A GG ezáltal az uniós jog elsőbbségét nem magából az uniós jog *sui generis* jellegéből, hanem a német állam által egy szupranacionális szerv számára történő hatáskör-átruházásra felhatalmazó törvény rendelkezéseiből vezeti le – azaz az uniós jog elsőbbségének érvényesülése Németország esetében az alaptörvényhez kötött. Noha a GG a hatáskör-átruházás kapcsán nem állapít meg korlátokat, a normaszövegben alapértékként kerülnek megnevezésre demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és a biztosított jogvédelem

szintje, mely két utóbbi követelmény érvényesülésének a BVerfG joggyakorlata is kitüntetett figyelmet szentelt.

A francia alkotmány 1992 előtt szintén nem tartalmazott külön rendelkezést az ország európai integrációban való részvételére vonatkozóan. Az Alkotmánytanácsnak a Maastrichti Szerződés ratifikációját csak az alkotmány módosítása esetén lehetővé tevő döntése<sup>37</sup> nyomán került be<sup>38</sup> a francia alkotmányba az EU-ról szóló új, azóta többször módosított XV. cím, amely azonban az olasz és a német alkotmányokhoz hasonlóan az uniós jog elsőbbségéről szintén nem rendelkezik. Az alkotmány Franciaország európai integrációban való részvétele nyomán viszont egyértelműsíti, hogy a tagállamok egyes hatásköreiket közösen gyakorolják.<sup>39</sup> A francia jogalkalmazó számára az uniós jog elsőbbségére vonatkozó egyértelmű rendelkezés hiányában hosszan tartó kihívást jelentett az uniós jog francia normahierarchiával összeegyeztethető elsőbbségének gyakorlati kidolgozása.

Ami Ausztriát illeti, az uniós jog elsőbbségéről és közvetlen hatályáról az osztrák alkotmány *expressis verbis* nem rendelkezik, e két elv elfogadása az 1994-es az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló törvénnyel, illetve az ország 1995-ös csatlakozását követő alkotmánybírósági gyakorlat révén történt meg. A B-VG 9. cikk (2) bekezdése szerint az állami szuverenitás egyes elemei más államra vagy nemzetközi szervezetre átruházhatók, ugyanakkor az alkotmánybíróság (*Verfassungsgerichtshof*) eddigi gyakorlatában nem tisztázta, hogy „a szuverenitás egyes elemei” kifejezés mit takar.<sup>40</sup> Mindenesetre az alkotmánybírósági esetjog<sup>41</sup> alapján az világos, hogy az EU viszonylatában a B-VG 9. cikk (2) bekezdése nem releváns, tekintve, hogy az EU részére történő hatáskör-átruházásról a csatlakozási törvény rendelkezik. Emellett az osztrák alkotmány különös figyelmet fordít a szövetségi berendezkedés és szövetségi-tartományi hatáskörmegosztás terén fennálló *status quo* fenntartására. A tartományi hatáskörök külön védelmet élveznek akár a szövetségi kormány vagy az EU általi, de akár valamely nemzetközi szerződésből fakadó esetleges hatáskörelvonási kísérletekkel szemben. Míg a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*) a hatáskörelvonással szemben, addig a Nemzeti Tanács (*Nationalrat*) a demokratikus jogállamiság, mint különösen védendő érték tekintetében léphet fel vétójoggal. Az osztrák alkotmány 23/A–23/K cikkei a nemzeti parlament uniós döntéshozatalba való beleszólási lehetőségét külön is rögzítik.

37 Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I.

38 Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

39 A Maastrichti Szerződés ratifikációjának alkotmánymódosításhoz való kötése részben abból is fakadt, hogy az Alkotmánytanács az Európai Uniót jogi személyiséggel, valamint a tagállamok egyetértésével hatáskör-átruházásból fakadó döntési jogkörökkel felruházott nemzetközi szervezetként írta le, amely megközelítést a Lisszaboni Szerződésről hozott döntésében is megerősített, egyúttal viszont úgy ítélte meg, hogy az alkotmány 88. cikk (1) bekezdése ezt a hatáskör-átruházást megengedi. Cons. const. décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, Maastricht I, cons. 13., valamint Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

40 Jóllehet több esetben is lehetősége lett volna rá, legutóbb az ESM Szerződés kapcsán. Claudia MAYER: ESM Treaty in accordance with the Austrian constitution Austrian Constitutional Court. In: *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 3 (2013) 7, 394. o.

41 Az osztrák alkotmánybíróság 2013. március 16-i (SV 2/12-18) és 2013. október 3-i ítélete (SV1/2013-15) az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányossági felülvizsgálata tárgyában.

33 BLUTMAN: i. m. 1. o.

34 Olasz alkotmány 11. cikk: „[Olaszország] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához egy olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal alakult nemzetközi szervezeteket.”

35 Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg> [letöltés ideje: 2020. 01. 06.].

36 A közvetett eljárás lényege, hogy egy folyamatban lévő eljárásban bármelyik fél, illetve az eljáró bíró hivatalból is kezdeményezhet utólagos alkotmányossági normakontrollt, amennyiben számára kétséges az alkalmazandó törvény alkotmányossága. Ugyanakkor az alkotmánybírósághoz való fordulást megelőzően meg kell állapítania, hogy az előterjesztett kérdés az alapügy szempontjából releváns és a kétsége megalapozott.

A korábbi magyar Alkotmányba, az 1949. évi XX. törvénybe a 2002. évi LXI. törvény iktatta be a 2/A. §-t, amely a magyar és az uniós jog viszonyát volt hivatott rendezni. A hazai és az uniós jog viszonyára vonatkozó hatályos szabályozást az Alaptörvény E cikkének (2) bekezdése rögzíti, amelynek hatályos szövegezése<sup>42</sup> – a korábbi Alkotmány 2/A. §-ához hasonlóan – nem mondja ki az uniós jog elsőbbségét, hatáskörátruházás helyett pedig a hatáskörök közös gyakorlását rögzíti.<sup>43</sup> A szóban forgó bekezdés továbbá alkotmányvédelmi rendelkezést is rögzít a 2018-as módosítása óta, amely az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok és szabadságok, illetve a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jog védelme érdekében hívható fel.

#### 4. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ÉRTELMEZÉSE KIFEJEZETT ALKOTMÁNYOS RENDELKEZÉSEK HIÁNYÁBAN

Az, hogy az általunk vizsgált tagállamok alkotmányainak integrációs klauzulái a hatáskör-átengedést, illetőleg -korlátozást lehetővé tették, nem jelenti egyben azt, hogy ezen államok a nemzeti szuverenitásukról lemondtak. Mi több, tendenciózusnak tekinthető a nemzeti alkotmányvédő fórumok arra irányuló gyakorlata, hogy a tagállamok aggodalmait testet öltetik az alkotmánybíróságok esetjogában akkor, amikor az EU – olykor vitatható felhatalmazás alapján – újabb és újabb területeken próbálja hatásköreit érvényesíteni. Trócsányi László hangsúlyozza, hogy mivel az EU-val szembeni nyílt konfrontáció egyetlen tagállamnak sem áll érdekében, olyan *modus vivendi* alkalmazására volt és van szükség, amely kíméletes, egyszerismind hatékony fegyvernek bizonyul az EU ellen.<sup>44</sup> S bár Trócsányi ez utóbbi metaforát az alkotmányos identitás kapcsán használja, nem ez volt az első *modus vivendi* a tagállami alkotmányvédő mechanizmusok arzenáljában: az alapjogok védelme és az *ultra vires* közösségi aktusok kérdése szintén népszerű hivatkozási alapot képez az uniós jog ellentételezése során.

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú és ellentmondásos utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén, és a vizsgált tagállamok kontextusában nem túlzás azt állítani, hogy ezen út volt a leghosszabb és a legellentmondásosabb. A közösségi jog elsőbbségét elutasító olasz alkotmánybírósági döntések precedensértékűek voltak az Európai Bíróság számára, mivel részben ezen olasz ítéletek értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben*. A közösségi

jog elsőbbségét 1964-ben kimondó ítélet ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban, a *Frontini-ügyben*<sup>45</sup> hozott határozatával ismerte el a szupremácia elvét, melyet azóta sem kérdőjelezett meg, ellenben alkotmányos korlátok alá helyezett. Hasonlóan hosszú utat járt be az olasz alkotmánybíróság a közösségi joggal ellentétes belső normák alkalmazhatatlanságának kimondása tárgyában is: az alkotmánybíróság kezdeti ítélkezési gyakorlatában magához vonta a közösségi joggal ellentétes belső normák alkotmányellenességének és alkalmazhatatlanságának megállapítását, erről az eljáró bíró önállóan nem dönthetett, majd az Európai Bíróság uniós joggal ellentétes tagállami jogszabályok alkalmazhatatlanságát kimondó *Simmenthal-ügyben* hozott 1976-os határozatát<sup>46</sup> követően az olasz alkotmánybíróság csak 1984-ben, a *Granital-ügyben*<sup>47</sup> mondta ki, hogy a bíróságoknak alkotmányossági vizsgálat kezdeményezése nélkül figyelmen kívül kell hagyniuk (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső normát.

A BVerfG Európa legszélesebb hatáskörű alkotmánybírósága, melynek joggyakorlata komoly szerepet játszott a közösségi jog alakításában, és jelentős hatást gyakorolt<sup>48</sup> mind az EuB-ra, mind más tagállamok alkotmánybíróságaira. A BVerfG a közösségi jog elsőbbségét úttörő módon 1971-ben, az európai alkotmánybíróságok közül elsőként mondta ki a *Lütticke-ítéletben*,<sup>49</sup> ám a BVerfG ebből a lendületéből saját alaptörvényének védelme érdekében később visszavett (lásd alább).<sup>50</sup> A BVerfG egyébként alkotmányjogi panasz és bírósági megkeresés (utólagos, konkrét alkotmányossági kontroll) nyomán fogalmazhatja meg a közösségi joggal kapcsolatos álláspontját.

Franciaországban az uniós jog elsőbbségének elismerésére tágabb kontextusban, a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak való tagállami megfelelésre vonatkozó bírósági joggyakorlat keretében került sor. Itt a nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelés utólagos ellenőrzését nem az Alkotmánytanács végzi (hiszen az alkotmány 54. cikke értelmében csak előzetes kontrollra van lehetősége), hanem a rendes bíróságok (*juridictions judiciaires*)<sup>51</sup> – és azok legfelsőbb szerve a Semmítőszék (*Cour de Cassation*) –, valamint a közigazgatási ügyszak esetében az Államtanács (*Conseil d'État*). Az Alkotmánytanácsnak ugyanakkor az uniós jognak való megfelelést szolgáló átültető normák előzetes normakontrollja során volt

45 Sentenza 183/1973.

46 A Bíróság C-106/77. sz., Amministrazione delle Finanze kontra Simmenthal SpA ügyben 1978. március 9-én hozott ítélete.

47 Sentenza 170/1984.

48 FAZEKAS Flóra: *A magyar Alkotmánybíróság viszonya a közösségi jog elsőbbségéhez egyes tagállami alkotmánybírósági felfogások tükrében*. PhD-értekezés, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009, 61. o., <https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/97185/ertekezés.pdf?sequence=4&isAllowed=y> [letöltés ideje: 2020. 01. 29.].

49 BVerfG, 09.06.1971 – 2 BvR 225/69.

50 A BVerfG megállapította, hogy az EGK-Szerződést ratifikáló német törvényen keresztül a GG 24. cikkével összhangban az EGK autonóm jogrendjének normái a belső jogrendszerben érvényesülést szereznek, és a német bíróságoknak azokat alkalmazniuk kell. Ezáltal a közvetlenül hatályos közösségi jogi rendelkezések alkalmazási elsőbbséget nyerne a velük ellentétes nemzeti törvényekkel szemben, mert a közösségi jogon alapuló egyéni jogok csak így biztosíthatók. STIPTA Zsuzsa: *Az elsőbbségi elv értelmezése a német és a magyar alkotmánybíróság határozataiban*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2. sz. (2011), 300. o.

51 Cons. const. décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986.

42 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása 2. cikk. (Hatályos: 2018. VI. 29-től)

43 Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdés: „Magyarország [...] az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja [...]”.

44 TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014, 72. o.

lehetősége az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos álláspontjának tisztázására. Az uniós jog elsőbbsége elismerésének folyamata viszonylag lassúnak, illetve a francia igazságszolgáltatási rendszer és hatásköri szabályok bonyolultsága miatt nehézkesnek<sup>52</sup> is tekinthető: mind az Alkotmánytanácsról, mind az Államtanácsról elmondható ugyanis, hogy viszonylag későn, 1975-ben (Alkotmánytanács,<sup>53</sup> Semmitőszék<sup>54</sup>) és 1989-ben<sup>55</sup> (Államtanács) került sor annak elismerésére, hogy egy időben a korábbi nemzetközi kötelezettségvállalás is elsőbbséget élvez az időben későbbi nemzeti jogszabállyal szemben. Az Alkotmánytanács az uniós jogot a belső jogba integrált, de a nemzetközi jogrendtől elkülönülő jogrendként<sup>56</sup> értelmezi, és a Semmitőszék is kimondta a közösségi jogrendszer speciális jellegét. A közigazgatási és rendes bíróságok az uniós jog elsőbbségéből fakadóan elfogadták az ellentétes nemzeti jogszabályok konform értelmezésének, ennek lehetősége esetén pedig az ellentétes norma figyelmen kívül hagyásának, adott esetben az uniós irányelv behelyettesítésének kötelezettségét.

Az osztrák alkotmánybíróság által az uniós jog értelmezése vagy érvényessége tárgyában indítható előzetes döntéshozatali eljárás kérdése az osztrák alkotmányjogban „alulszabályozott”. Az alkotmány szövege nem említi, és az alkotmánybíróságról szóló törvény<sup>57</sup> is csak meglehetősen szűkszavúan rendelkezik az eljárási szabályokról. Az osztrák alkotmányvédő fórum esetjoga alapján az sem kellőképpen tisztázott, hogy az alkotmánybíróság mikor köteles egy ügyet az EuB elé terjeszteni.<sup>58</sup> Annyi azonban az alkotmánybíróság honlapján végzett keresés eredményeként<sup>59</sup> megállapítható, hogy az osztrák alkotmánybíróság Ausztria EU-hoz történő csatlakozása óta összesen négy alkalommal<sup>60</sup> kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást.

Amint fentebb ismertettük, a korábbi Alkotmány bár az uniós csatlakozás előtt kiegészítésre került egy a hazai és az uniós jog kapcsolatát rögzítő klauzulával, a csatlakozást követően az ún. többletkészletezési törvény körüli jogi vita<sup>61</sup> kapcsán hamar nyilvánvalóvá vált, hogy az nem válaszol meg minden felmerülő kérdést. A kérdésben az AB-nak kellett döntést<sup>62</sup> hoznia, a testület azonban felismerve, hogy vékony jégen táncol – tekintve, hogy a kérdés a közösségi jogot is

érinti – a döntésében ügyelt arra, hogy ne konfrontálódjon az EuB-vel, ennek érdekében pedig hangsúlyozta, hogy a döntés nem a közösségi norma érvényességét vagy értelmezését érinti. Sajó András azonban a taláros testület által az ügyben tanúsított attitűdjének egy másik lehetséges értelmezését is ismerteti: amint írja, az AB azért is került a „kényes témát”, mert nem állt még készen az egyik, 1998-as döntésében a nemzetközi szerződések értelmezése kapcsán magára osztott „a nemzeti alkotmányosság utolsó bástyája” szerepre, azaz vonakodott feladni a saját szupremáciáját.<sup>63</sup> Jóllehet ezen érvelést gyengíti, hogy egyrészt a szóban forgó ügyben a testület maga is jelezte, hogy az csak a csatlakozással együtt járó szuverenitáskorlátozás előtti helyzetre érvényes, másrészt a testület egy nem sokkal későbbi ügyben<sup>64</sup> rögzítette, hogy az alapító szerződéseket nem tekinti nemzetközi jognak, következésképpen nem is terjed ki rájuk a felülvizsgáló hatásköre.<sup>65</sup>

Az AB legfrissebb ítélezési gyakorlata<sup>66</sup> alapján megállapítható, hogy a testület tartja magát a kvóta határozatban foglaltakhoz, és tényleges, érdemi kapcsolatot teremt az előtte és az EuB előtt lévő eljárások között.<sup>67</sup>

#### 4.1. AZ UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGÉNEK FELTÉTLEN ÉRVÉNYESÜLÉSÉT ÁRNYALÓ ALKOTMÁNYOSSÁGI KORLÁTOK

##### 4.1.1. OLASZORSZÁG

Az olasz alkotmánybíróság tehát 1973-ban, a *Frontini-ügyben* hozott ítéletében ismerte el a közösségi jog elsőbbségét, és már ekkor utalt arra, hogy az EGK-hoz való csatlakozás érdekében az alkotmány 11. cikkében deklarált szuverenitáskorlátozás nem hatalmazza fel az EGK intézményeit olyan elfogadhatatlan (*inammissibile*) hatáskörrel, amely az olasz alkotmányos rend alapvető elveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a sérelmét megengedné.

Az olasz alkotmánybíróság a *Frontini-ítéletet* követően hozott döntéseiben – 1975-ben az *Industrie Chimiche Italia Centrale-ügyben*,<sup>68</sup> 1984-ben a *Granital-ügyben* és 1989-ben a *Fagd-ügyben*<sup>69</sup> – az ellensúlyok rendszerét (*controlimiti*) fokozatosan fejlesztette ki, mellyel fenntartotta, hogy a közösségi normák az olasz alkotmányos rend alapjait és az alapvető emberi jogokat nem sérthetik. A *Taricco-ügyben*<sup>70</sup> kidolgozott

52 Jean-Marc Sauvé, az Államtanács alelnöke 2016. október 26-i beszédében foglalt értékelése szerint Franciaország az uniós tagállamok között utolsóként kötelezte el magát az uniós jog elsőbbsége mellett. Lásd <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-conseil-d-etat-et-le-droit-europeen-et-international> [letöltés ideje: 2020. 01. 13.].

53 Cons. const. décision n° 75-54 DC du 15 janvier 1975, IVG.

54 C. Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Direction générale des douanes et droits indirects/S.A.R.L. Weigel et Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.

55 C. E., Ass., 20 octobre 1989, Nicolo.

56 Cons. const. décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004.

57 Verfassungserichtshofgesetz, BGBl. Nr. 85/1953, <https://tinyurl.com/ybqfvgm6> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.].

58 Ulrich JEDLICZKA: The Austrian Constitutional Court and the European Court of Justice, <https://tinyurl.com/y8u3xu7z> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 301. o.

59 Lásd [https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/referral\\_for\\_a\\_preliminary\\_ruling.en.html](https://www.vfgh.gv.at/rechtsprechung/referral_for_a_preliminary_ruling.en.html) [letöltés ideje: 2020. 02. 01.].

60 B 2251/97 és B 2594/97 (10.03.1999); KR 1-6/00 és KR 8/00 (12.12.2000); W I-14/99 (W I-14/99); G 47/12 (28.11.2012) sz. ügyek.

61 Lásd bővebben: SAJÓ: i. m. 89–90. o.

62 17/2004. (V. 25.) AB határozat.

63 SAJÓ: i. m. 93. o.

64 61/B/2005. AB határozat.

65 Lásd bővebben: BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az előzetes döntéshozatali eljárás. In: *Közjogi Szemle*, 4. sz. (2015), 1–8. o.

66 3198/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3199/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3200/2018. (VI. 21.) AB végzés; 3220/2018. (VII. 2.) AB végzés.

67 Lásd bővebben: VÁRNAY Ernő: Az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság, együttműködő alkotmánybíráskodás? In: *Állam- és Jogtudomány*, 2. sz. (2019), 63–91. o.

68 Sentenza 232/1975.

69 Sentenza 232/1989.

70 A Bíróság C-105/14. sz., *Taricco* és társai ügyben 2015. szeptember 8-án hozott ítélete. Az ügy előzménye az olasz Tribunale di Cuneo bíróság előtt Ivo Taricco és társai ellen bünszervezetben elkövetett áfacsalás és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás. A bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EuB-nál amiatt, hogy az olasz elévülési szabályok sértik-e – többek között – a verseny

legújabb ítélkezési gyakorlat (24/2017,<sup>71</sup> 269/2017,<sup>72</sup> 115/2018,<sup>73</sup> 117/2019<sup>74</sup>) számos újítást hozott, és bevezette – többek között – az alkotmányos identitás vizsgálatának szempontját. Annak ellenére ugyanis, hogy az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta a nemzeti elvülési szabályok uniós jog érvényesülése érdekében történő mellőzését, az olasz alkotmánybíróság erről úgy foglalt állást,<sup>75</sup> hogy ezen elv alkalmazása a büntető jogalkotás törvényességét, azaz az olasz alkotmány egyik alapelvét és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását sértené. Az alkotmánybíróság indokolása szerint az uniós jog

védelmére vonatkozó uniós normákat, és megkívánja-e az uniós jog, hogy a tagállamok bíróságai eltekintsenek bizonyos, a bűncselekmények büntethetőségének elvülésére vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától az adóbűncselekmények hatékony szankcionálásának biztosítása érdekében. Az EuB 2015. szeptember 8-án meghozott ítéletében kimondta, hogy az olasz büntető törvénykönyvben szabályozott elvülési szabályok miatt a súlyos áfacsalások a bonyolult büntetőeljárások miatt büntetlenségéhez vezetnek, mivel ezek a bűncselekmények általában elvülnek azt megelőzően, hogy a törvény által előírt büntetőjogi szankciót jogerős bírósági határozattal kiszabhatnák. Az EuB úgy ítélte meg, hogy egy ilyen helyzet sértheti az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdése által a tagállamokra rótt kötelezettségeket, és kimondta, hogy az olasz bíróságoknak el kell tekinteni azon nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megakadályozzák a tagállamot az EU pénzügyi érdeket sértő súlyos csalás esetén hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabásában (ún. „Taricco” szabály). A Semmisítőszték és a milánói fellebbviteli bíróság kérelme alapján az olasz alkotmánybíróság előzetes döntéshozatali kérelemmel fordult az EuB-hoz. Az alkotmánybíróság értelmezése szerint a nemzeti elvülési szabályok nem alkalmazása az uniós jog alkalmazása érdekében – ahogy azt az EuB a *Taricco I. ítéletében* kimondta – sérti az olasz alkotmány egyik alapelvét, nevezetesen a büntető jogalkotás törvényességét, és ezáltal az Olasz Köztársaság alkotmányos identitását. Az alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis az uniós jog csak abban az esetben alkalmazható, ha a tagállam alkotmányos identitásával összeegyeztethető. Az alkotmánybíróság kifejtette, hogy az EU egy pluralizmusra épülő jogrend, melynek egysége abban rejlik, hogy magában foglalja a sokféleséget, ám a tagállamoknak nem kell lemondaniuk a saját alapértékeik magjáról. Az EU jogába beépítésre kerültek a tagállamok alkotmányos tradíciói, és az uniós jogát, valamint az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, mintha a tagállamok saját alkotmányos tradícióikról lemondtak volna. Az alkotmánybíróság korábbi ítéleteiben sem pontosította az alapértékek fogalmát, de ezen ítéletétől kezdődően az alkotmányos identitást is fenntartott területként értelmezte, mint egyfajta korlátot (*controlimiti*) az elsődleges és másodlagos közösségi normákkal szemben. Az EuB később a *Taricco II. ítéletében* (C-42/17.) kimondta, hogy a „Taricco” szabályt nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a mellőzés sértené a bűncselekmények és a büntetések törvényességét, mert a deliktum elkövetésének időpontjában hatályban lévőnél súlyosabb büntetést megállapító jogszabályt visszamenőleges hatállyal kellene alkalmazni. Az olasz alkotmánybíróság a *Taricco II. ítéletet* követően hozott két határozatában (269/2017, 115/2018) is fenntartotta álláspontját arra nézve, hogy az EuB *Taricco I. ítéletében* hozott „Taricco” szabály nem alkalmazható, mert a jogbiztonság alkotmányos alapelvét sérti. Utóbbi lásd a Bíróság C-42/17. sz., a Taricco és társai ügyben 2017. december 5-én hozott ítélete.

71 Ordinanza 24/2017.

72 Sentenza 269/2017.

73 Sentenza 115/2018.

74 Ordinanza 117/2019.

75 Az olasz alkotmánybíróság 24/2017-es végzésében jelent meg először az alkotmányos identitás fogalma és ebben vetítette előre az alkotmánybíróság a közösségi joghoz és az EuB-hoz való viszonyulását. Az alkotmánybíróság végzésében leszögezi, hogy a büntetőjog törvényességének elve az olasz alkotmányosság egyik alapelve, amely biztosítja az egyének sérthetetlen jogait, előírva a büntetőjogi normák meghatározottságát és a visszaható hatály tilalmát. HORVÁTH Attila – PÉK Erzsébet – SZEGEDI László – SZŐKE Péter: *Pajzs, kard vagy párbészéd? Az alkotmányos identitás funkcióváltozásai uniós összehasonlításban*. Megjelenés alatt.

csak abban az esetben alkalmazható, ha az összeegyeztethető a tagállam alkotmányos identitásával, illetve az uniós jogát és az EuB ítéleteit nem lehet úgy értelmezni, hogy ezáltal a tagállamok lemondtak saját alkotmányos tradícióikról.

Az alkotmánybíróság ugyanakkor eddig nem pontosította, hogy mi tartozhat a tagállami alapértékek közé, de a *Taricco-ügyekben* hozott ítéleteivel továbbfejlesztette a „*controlimiti*” doktrínát, melynek következtében pedig az alkotmány alapvető rendje és az alapvető emberi jogok védelme mellett az alkotmányos identitás is olyan követelményként jelentkezik, amely a közösségi jog alkalmazásának ellensúlyát képezheti. A *Taricco-ügyhöz* kapcsolódó másik újítás a kettős előzetes döntéshozatal (*doppia pregiudizialità*) fogalmának bevezetése volt. Ez esetben, ha egy belső jogszabály egyidejűleg az olasz alkotmányt és ezzel párhuzamosan az uniós normákat – ideértve az Európai Unió Alapjogi Chartáját is – sérti, akkor az alkotmányossági vizsgálatot a közvetlenül alkalmazandó uniós jog és a nemzeti jog egyidejű vizsgálatával kell lefolytatni. Erre mind a nemzeti jogszabály, mind az Alapjogi Chartában rögzített jogok alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezése miatt van szükség. Ezáltal az alkotmánybíróság az alapjogok védelmét az Alapjogi Chartában biztosított jogok sérelme esetén is fenntartotta magának, nem zárva ki ugyanakkor az előzetes döntéshozatal kezdeményezésének lehetőségét sem.

#### 4.1.2. NÉMETORSZÁG

A BVerfG az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával harmonizáló kezdeti szemléletét a közösségi jog német alaptörvénnyel szembeni elsőbbsége kérdésének felmerülése némileg árnyalta: a BVerfG ugyanis 1974-ben, a híres a *Solange I ítéletében*<sup>76</sup> nyíltan szembefordult az Európai Bírósággal, amikor is kimondta, hogy saját eljárása szempontjából a közösségi rendeletek törvénynek minősülnek, így közvetlen alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezhetik, és így a BVerfG a közösségi rendeletek német alaptörvénynek való megfelelését alapjogi szempontból vizsgálhatja. A BVerfG ezen ítéletében azt is megállapította, hogy a GG alapjogi rendelkezései különleges, elidegeníthetetlen (*unaufgebbar*) alkotmányos státusszal bírnak, és – a „*solange*” formulaként ismertté vált feltételként – kimondta, hogy „*amennyiben ütközés áll fenn a közösségi jog és valamely alapjogot garantáló alkotmányos rendelkezés között, a német alkotmányos rendelkezés érvényesül mindaddig, amíg (solange) a közösségi intézmények megfelelő eljárásban az ütközést meg nem szüntetik [...] Mindaddig, amíg ez a jogbiztonság<sup>77</sup> a Közösség jövőbeli integrációja során elő nem áll, a GG 24. cikkéből eredő fenntartás alkalmazandó*”. A BVerfG ugyanakkor rögzítette, hogy a német joggal ellentétes közösségi rendelet érvénytelenségének kimondására hatáskörrel nem rendelkezik, így a német bíróságoknak először előzetes döntéshozatali eljárásban kell döntést kérniük az Európai Bíróságtól, majd ezt követően fordulhatnak csak a BVerfG-hez. A BVerfG ezt az álláspontját több mint

76 BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 (1971).

77 Azaz a GG alapjogi garanciáinak megfelelő, közösségi szintű alapjogvédelem.

egy évtizedig fenntartotta, ám sem a *Solange I*, sem más későbbi ügyben nem állapította meg alapjogba ütközés miatt valamely közösségi jogi rendelkezés alkalmazhatatlanságát.<sup>78</sup>

A BVerfG 1986-ban korábbi álláspontját finomhangolta, és az uniós jog alkalmazhatóságának közvetlen vizsgálatára vonatkozó hatáskörét korlátozva enyhébb alapjogvédelmi álláspontra helyezkedett.<sup>79</sup> A *Solange II ítéletében*<sup>80</sup> a BVerfG elismerte, hogy a Közösségek elkötelezték magukat egy erősebb jogvédelem irányába: „Ezen fejlemények fényében mindaddig, amíg (solange) az Európai Közösségek, különösen az Európai Bíróság esetjoga általánosan hatékony, a GG által biztosított alapjogvédelemmel lényegében megegyező alapjogvédelmet biztosít a Közösségek hatásköreivel szemben [...] a BVerfG a jövőben nem gyakorolhatja azon hatáskörét, amely során dönt a másodlagos közösségi jogalkotás alkalmazhatóságáról [...], és nem vizsgálja felül ezt a jogalkotást a GG-ben foglalt alapjogi mérce szerint”. Noha a közösségi jog elsőbbségével szembeni alkotmányos fenntartást ezzel a BVerfG továbbra sem szüntette meg, a másodlagos közösségi jog alapjogvédelmi szempontú kontrollját az Európai Bíróságra ruházta. 1992-ben a BVerfG a *Maastricht-ítéletben*<sup>81</sup> az európai bírósági együttműködés szemszögéből megerősítette a *Solange II-ítéletben* megfogalmazott fenntartást, továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy az EU intézményeinek valamennyi aktusa alkotmányos jelentőségű beavatkozást jelenthet a német jogba. Az ítéletben a BVerfG megerősítette az alapjogok biztosítására vonatkozó hatáskörét – az EU vonatkozó hatásköreivel szemben is – azon bíróságok közötti együttműködés keretében, amelyben ezt az alapjogvédelmi feladatot főszabály szerint az Európai Bíróság látja el. Ugyanakkor kimondta, hogy amennyiben az Európai Bíróság az alapjogvédelem megfelelő szintjét nem lenne képes biztosítani, úgy a BVerfG mondhatná ki a végső szót a közösségi jog alkalmazhatóságáról, mivel az uniós jog nem érvényesülhet a német alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvekkel szemben. Két évvel később, 1994-ben a BVerfG az ún. *banánpiaci rendtartás ítéletében*<sup>82</sup> fenntartotta a közösségi jogra vonatkozó felülvizsgálati hatáskörét, azt azonban a *Solange-II ítéletben* foglaltakkal összhangban szigorú feltételek mellett csak akkor rendelte alkalmazni, ha az az alapjogvédelem szintje az EU-ban általánosan visszaesik. Mivel a védelmi szint csökkenésének bizonyítása és bekövetkezése szinte lehetetlen, így megállapítható, hogy a közösségi jog elsőbbségével szemben megfogalmazott alkotmánybírói fenntartás elméletileg fennáll, de gyakorlati jelentősége nincs.

A BVerfG az *ultra vires* közösségi aktusok alkalmazhatatlanságának mint alkotmányos fenntartásnak is kitüntetett figyelmet szentelt. A német alkotmánybírók a *Maastricht-ítélettel expressis verbis* kimondta, hogy az EU az ún. „Kompetenz-Kompetenz” (hatáskör meghatározására vonatkozó

hatáskör) jogával nem rendelkezik, tehát továbbra is csak a tagállamok dönthetnek arról, hogy az EU-nak milyen terjedelemben engednek át hatásköröket. Amennyiben pedig az EU újabb hatásköröket kívánna szerezni, vagy az integráció menete eltérne a Maastrichti Szerződésben foglaltaktól, akkor ezekre az esetekre már nem terjed ki e szerződés ratifikációjához adott felhatalmazás. A BVerfG az EU-ra államok szövetségként (*Staatenverbund*), de nem szövetségi államként tekint, amelyben az uniós intézményeknek nagyobb hangsúlyt kell fektetniük a megosztott hatáskörök túlságosan kiterjesztő értelmezésének elkerülésére, esetlegesen egyértelműsítésére.

A BVerfG 2000-ben, az *Alcan-ítéletben*<sup>83</sup> elutasította azt az alkotmányjogi panaszt, mely szerint az Európai Bíróság egyik ítélete olyan új közösségi eljárásjogi szabályt hozott létre, amelyre hatáskörrel nem rendelkezett, így az *ultra vires* aktusnak minősül, és ezért nem alkalmazható a panaszos ellen folyó bírósági eljárásban. Az eset tényállására<sup>84</sup> reflektálva a BVerfG úgy foglalt állást, hogy az Európai Bíróság csak az Európai Bizottság hatáskörének érvényesítésében működött közre, és nem alkotott általános érvényű közösségi eljárásjogi szabályt, csupán egy konkrét ügyben járt el. A visszafizetést előíró európai bizottsági határozat (és a közösségi jog elsőbbségének elve) miatt ezért a visszafizetést határidőmúlás miatt kizáró német eljárásjogi rendelkezést félre kell tenni. A *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*<sup>85</sup> (2009) a BVerfG-nek azt kellett vizsgálnia, hogy vajon e szerződés olyan hatáskör-átruházást igényelt-e Németország részéről, amelyek megvalósulása esetén *de facto* minden német jogalkotási hatáskör átkerül az EU-hoz, ezáltal megszüntetve a német szuverenitást. Azzal együtt, hogy a BVerfG a Lisszaboni Szerződést nem ítélte a GG-vel ellentétesnek, a Maastrichti Szerződés alapján adott állásfoglalásával megegyezően a Lisszaboni Szerződés kapcsán is rögzítette az EU-hatáskör meghatározására vonatkozó hatáskörének hiányát (*Kompetenz-Kompetenz*). Az EU államszövetségi jellegére utalva a BVerfG továbbá kimondta, hogy a német alaptörvény nem ad felhatalmazást Németország számára egy európai szövetségi államhoz való csatlakozásra és az uniós jog is csak annyiban alkalmazható az országban, amennyiben az EU a Németország által átadott hatáskörök terjedelmén belül maradva alkotja meg azt. Az *ultra vires* aktusok alkotmányossági kontrollját tehát a BVerfG a német állami szuverenitás megváltoztathatatlan lényegét képező felülvizsgálati szemponttal egészítette ki.<sup>86</sup>

78 FAZEKAS (2009): i. m. 72. o.

79 MARINKÁS György: Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, valamint a joggyakorlat fejlesztése a bíróságok részéről. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. sz. (2013), 97–121. o.

80 BVerfGE 73, 339, 2 BvR 197/83 (1983).

81 BVerfGE 89, 155, 2 BvR 2134, 2159/92 (1992).

82 A Bíróság C-280/93. sz., a Német Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 1994. október 5-i ítélete.

83 BVerfGE 2 BvR 1210/98 (1998).

84 Az ügyben egy német tartomány által az Alcan vállalatnak biztosított pénztámogatást a Bizottság tiltott állami támogatásnak minősítette és elrendelte annak visszafizetését. A tartományi kormány visszafizetését elrendelő határozatát az Alcan bíróság előtt megtámadta, mert a német eljárásjogi rendelkezések szerint a pénzüsszeg visszafizetésének határideje már lejárt, ezért sérül a pénz megtartásához fűződő jogos várakozása. A Szövetségi Közigazgatási Bíróság előzetes döntést kért az Európai Bíróságtól. Az Európai Bíróság támogatást visszafizetéséről szóló határozata nyomán a Szövetségi Közigazgatási Bíróság a keresetet elutasította. Ezután fordult a panaszos a BVerfG-hez. Lásd FAZEKAS (2009): i. m. 87. o.

85 BVerfGE 2 BvE 2/08 (2009).

86 Fazekas Flóra: A Német Szövetségi Alkotmánybírók ítélete a Lisszaboni Szerződés alkotmányosságáról, *Európai Jog*, 1. sz. (2010), 13–21. o.



A Maastrichti és Lisszaboni döntéseivel ellentétben a BVerfG a bankunió kapcsán hozott 2019-es ítéletében<sup>87</sup> viszont egyfajta „*Europarechtsfreundlichkeit*” (Európajogbarát) megközelítést követve nem állapította meg sem a hatáskör-átruházás korlátainak átlépését, sem az alkotmányos önazonosság sérelmét. Bár ítélkezési gyakorlata során a BVerfG meghatározta a hatáskör-átruházhatósági korlátokat, azt azonban – ahogyan arra Szegedi László rámutat – nem vette figyelembe, hogy sok tekintetben a szabályozás és a gyakorlat ezen már átlépett, vagy ezeken valószínűsíthetően át kell majd lépnie.<sup>88</sup> Szintén a hatáskörátlépés tesztjét érinti a BVerfG legutóbbi, 2020 májusában hozott ítélete. A német alkotmánybíróság szerint az EuB az arányosság elvét úgy értelmezte, hogy az EKB a monetáris célok megvalósításához szükséges területeken túlra is kiterjesztheti hatásköreit, melynek kapcsán a BVerfG kimondta, hogy a lényeges bevételeket és kiadásokat szabályozó költségvetési jog átruházási korlátot testesít meg.<sup>89</sup>

A BVerfG harmadik *modus vivendijének* szerepét az uniós jog elsőbbségének ellensúlyozásában az alkotmányos identitás tölti be. A GG értelmében az alkotmányos identitás elidegeníthetetlen elemei a demokrácia, a jogállam, az emberi méltóság és az alapvető emberi jogok, mely alapján elvégezhető az uniós jogalkotási aktusok alapjogi kontrollja. Ahogyan Orbán Endre megállapítja, az alkotmányos identitás gyökerei lényegében véve már a *Solange-I ügyben* sarjadni kezdtek a német alkotmánybíróság juriszdikciójában, amikor is a BVerfG alapjogi fenntartást tett az uniós alapjogvédelmi rendszer elégtelensége okán, s tette mindezt úgy, hogy a GG identitásának védelmét hangsúlyozta.<sup>90</sup> Később az alkotmányos identitás kérdése a *Lisszaboni Szerződés alkotmányos felülvizsgálatáról szóló ítéletében*, valamint az *európai elfogatóparanccsal kapcsolatos ítéletben*<sup>91</sup> került újra a felszínre. Előbbiben a BVerfG az alkotmányos identitást a további integrációval szembeni korlátként és a másodlagos uniós jog felülvizsgálatának eszközeként definiálta, illetőleg a GG alkotmányos identitását Németország alkotmányos identitásától kategorikusan megkülönböztette, míg utóbbiban a német alkotmánybíróság visszautasította az európai elfogatóparancs alkalmazását arra hivatkozva, hogy az érintett emberi méltósághoz való joga sérülne, mely egyben a GG 79. cikk (3) bekezdése által megtestesített alkotmányos identitást sértene.<sup>92</sup> Bár a BVerfG alkotmányos rendelkezéssel nem támasztotta alá, de meghatározta azon alapvető hatásköröket is (büntető anyagi és eljárásjog, állami erőhatalom alkalmazása, a bevételekre és kiadásokra vonatkozó fiskális döntések, a szociális állam elemei, kulturális kérdések, például családjog, vallási kisebbségek jogai), amelyek esetében nem

kizárt, de nem is szerencsés egy szupranacionális irányba történő hatáskör-átruházás.

#### 4.1.3. FRANCIAORSZÁG

Mivel az uniós jog elsőbbségét a francia alkotmány sem deklarálja, ezért ezen elv érvényesülésének feltételei, korlátjai sem itt, hanem az Alkotmánytanács gyakorlatában jelentek meg az utóbbi évtizedek során.

Az Alkotmánytanács elsőként 2004-ben az Európai Alkotmányos Szerződés kapcsán hozott döntésében használta az alkotmány kifejezett ellentétes rendelkezésére történő hivatkozást, amelyet 2007-ben, a Lisszaboni Szerződés alkotmányossági vizsgálata során Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalásként pontosított.<sup>93</sup> E megközelítés alapja az EUSz 4. cikk (2) bekezdése, amely az EU számára előírja a tagállamok politikai és alkotmányos berendezkedéséből fakadó nemzeti identitásának tiszteletben tartását, így e kötelezettségre értelemszerűen a francia jogalkotó is hivatkozhat az EU-val szemben.<sup>94</sup> Az alkotmányos keménymag körébe tartozó elveket és szabályokat az Alkotmánytanács eddig kevésbé fejtette ki – az Európai Alkotmányos Szerződés tervezete kapcsán eddig a laicitásra utalt<sup>95</sup> –, ám a nemzetközi szerződések ratifikálása előtt az Alkotmánytanács azt vizsgálja, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalás sérti-e a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását, vagy megkérdőjelezi-e az alkotmányban garantált jogokat és kötelezettségeket. Amennyiben igen, úgy ratifikációra csak az alkotmány módosítását követően kerülhet sor.<sup>96</sup> Ezen alkotmányossági teszt elsődleges jogforrások kapcsán történő gyakorlati alkalmazására legutóbb az uniós költségvetési paktum<sup>97</sup> kapcsán került sor, amikor is az Alkotmánytanácsnak arról kellett döntenie, hogy a paktum a korábbiakhoz képest további, az EU javára történő hatáskör-átruházással jár-e a gazdaság- és költségvetési politika terén. Az Alkotmánytanács végül úgy ítélte meg, hogy mivel ezen új szerződés a nemzeti szuverenitás alapvető feltételeinek gyakorlását nem sérti, ezért a szerződésnek való megfelelés alkotmánymódosítás nélkül, organikus törvények által is biztosítható.

A nemzetközi megállapodások alkotmányossági vizsgálatahoz képest az uniós jog elsőbbségének érvényesülése szempontjából talán érdekesebbnek tekinthető az uniós irányelveket a francia jogba átültető törvények nyomán lefolytatott alkotmányossági vizsgálat. Az Alkotmánytanács előzetes normakontroll keretében több esetben átvette a nemzetközi

87 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14 (2019).

88 SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a Német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közöny*, 2. sz. (2020), 96–100. o.

89 HORVÁTH-PÉK-SZEGEDI-SZŐKE: i. m.

90 ORBÁN Endre: Quo vadis, „alkotmányos identitás”? *Közjogi Szemle*, 3. sz. (2018), 1. o.

91 2 BvR 2735/14 (2015).

92 DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor, EU-jogi rovat, rovat szerkesztő: VARJU Márton – HORVÁTHY Balázs), <https://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme> [letöltés ideje: 2020. 07. 10.], 6. o.

93 Cons. const. décision n° 2007-560 DC.

94 Láthatjuk azonban, hogy a gyakorlatban a francia alkotmány eddig meghajolt az uniós szerződések előtt.

95 Cons. const. décision n° 2004-505 DC, cons. 18. Lásd Anne LEVADE: Le Conseil constitutionnel et l'Union européenne. Cahiers du Conseil Constitutionnel, Hors série – Colloque du Cinquantenaire, 3 novembre 2009, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-union-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 01.].

96 Cons. const. décision n° 2004-505 DC, décision n° 2007-560 DC, lásd <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-construction-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 01.].

97 Szerződés a gazdasági és monetáris unióbéli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról.

szerződések kapcsán használt alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalást, és megállapította, hogy az irányelvek átültetése sem sértheti ezen elveket kivéve, ha abba az alkotmányozó beleegyezett.<sup>98</sup> Az alkotmányos kemény mag tehát egy irányelv átültetése esetén is korlátként hivatkozható.

#### 4.1.4. AUSZTRIA

Az osztrák alkotmánybíróság az uniós jog elsőbbségét Ausztria csatlakozását követően azonnal elismerte: a nemzeti alkotmányvédő mechanizmus már 1995-ben kijelölte<sup>99</sup> joggyakorlatának útját, amely az uniós jog elsőbbségének és – adott esetben – közvetlen alkalmazhatóságának elismerésére épül. Ezen irány mellett az osztrák alkotmánybíróság következetesen kitartott, és megközelítésétől a következő években hozott döntései során sem tért el, és nem is árnyalta azt.<sup>100</sup>

Az osztrák alkotmánybíróság az EUSz 4. cikk (2) bekezdés szerinti nemzeti identitásra<sup>101</sup> – az olasz, a német és a francia alkotmányvédő mechanizmusokkal szemben – eddig nem hivatkozott. Mindazonáltal az Európai Stabilitási Mechanizmussal (a továbbiakban: ESM) és a fiskális szuverenitással kapcsolatos ügyekben – ahol az ESM és az ESM döntéshozatali szabályait<sup>102</sup> is beemelték az osztrák alkotmányba – sor került a szövetségi berendezkedés és a tartományi hatáskörök védendő értéként történő meghatározására.

Az osztrák alkotmánybíróságnak az ESM Szerződés és a Fiskális Paktum alkotmányos helyzetére vonatkozó vizsgálatában arra kellett választ találnia, hogy e két szerződés nemzetközinek, avagy az EU alapító szerződéseit módosító szerződésnek minősül-e. E különbségtétel az alkotmánybíróság számára amiatt volt jelentős, hogy ha azokat az EU joga részeként belső jognak tekinti, úgy azok alkotmányosságát a belső jogi aktusokkal együtt vizsgálhatja, ám ha nemzetközi szerződésnek minősíti, akkor a B-VG 140. cikke<sup>103</sup> értelmében utólagos normakontroll keretében alkotmányellenesség esetén akár alkalmazhatatlanságukat is megállapíthatja. Az alkotmánybíróság végül mind az ESM Szerződést és a hozzá fűzött értelmező nyilatkozatot,<sup>104</sup> mind a Fiskális Paktumot nemzetközi szerződésnek minősítette,<sup>105</sup> ugyanakkor alkotmánymódosításra nem kellett, hogy sor kerüljön,

98 Cons. const. décision n° 2006-540 DC.

99 Osztrák alkotmánybíróság VfSlg.14.391 sz. (1995. december 12.) ítélete.

100 Lásd továbbá az osztrák alkotmánybíróság VfSlg. 15.427 sz. (1999. február 24.), VfSlg. 15.450 sz. (2001. december 13.), VfSlg. 17.075 sz. (2003. december 3.) és VfSlg. 17.065 sz. (2003. november 28.) ítéleteit.

101 Jóllehet az alkotmányos és a nemzeti identitást gyakran egymás szinonimájaként használják, a kép valójában ennél jóval árnyaltabb: sem az EUSz. 4. cikk (2) bekezdés szövegének nyelvtani értelmezése, sem az EuB joggyakorlata nem támasztja alá az ilyenfajta értelmezést. Lásd Theodore KONSTADINIDES: Dealing with Parallel Universes: Antinomies of Sovereignty and the Protection of National Identity in European Judicial Discourse. In: *Yearbook of European Law*, 1. sz. (2015), 127–169. o.

102 Az osztrák alkotmány 50/A cikke.

103 Az osztrák alkotmány 140. cikke.

104 Az ESM Szerződéshez fűzött nyilatkozat (Brüsszel, 2012. szeptember 27.).

105 Lásd SV2/2012-18 sz. és SV1/2013-15 sz., 2013. október 3-án hozott ítéletek.

mivel azt is megállapította, hogy a szerződések által megkövetelt hatáskör-átruházás nem csorbítja az ország fiskális szuverenitását és nem ellentétes a B-VG rendelkezéseivel.

#### 4.1.5. MAGYARORSZÁG

Amint az a bevezetőben említésre került, az AB 2016-ban az ún. kvótahatározatban feladta a testületet az uniós jog és a hazai jog viszonyát illetően jellemző addigi tartózkodó álláspontját, és kinyilvánította hatásköreit az uniós joggal szemben az alkotmányvédelem terén – amennyiben az uniós jogi aktus az Alaptörvény által garantált alapjogokat sért, illetve, amennyiben az uniós jog Magyarország szuverenitását vagy alkotmányos identitását sérti. A testület az *ultra vires* kontroll lehetőségét a szuverenitás védelméből vezette le. A taláros testület azonban ügyelt arra, hogy az együttműködő alkotmányosság keretein belül maradjon, ennek megfelelően az *ultra vires* és az alkotmányos identitáskontroll kapcsán két fontos megszorítást rögzített<sup>106</sup> a saját hatásköreit illetően. Egyrészt, hogy az *ultra vires* és az identitás kontroll tárgya nem közvetlenül az uniós jogi aktus érvényessége vagy annak értelmezése, másrészt, hogy az identitáskontrollt az egymás kölcsönös tisztelete mellett folytatott együttműködés keretében folytatja le az EuB-val.

#### 4.1.6. LENGYELORSZÁG

A lengyel alkotmánybíróság első ízben 2005. május 11-i határozatában<sup>107</sup> jelentette ki, hogy a tagállami hatáskörök olyan mértékű átruházása, amely megakadályozza a Lengyel Köztársaság szuverén és demokratikus államként való működését, átlépi az integráció (azaz az EUSz 1. cikk 2. fordulata szerinti szoros egység) határát. Akkori döntésében az alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy ez a megközelítés lényegében összhangban van a Németországi Szövetségi Alkotmánybíróság és a Dán Királyság Legfelsőbb Bíróságának álláspontjával is.

Ez az alkotmánybírósági határozat kiinduló pontot jelentett a 2021. október 7-i határozathoz, amelyben a lengyel alkotmánybíróság helyt adott a miniszterelnök (*Prezes Rady Ministrów*) indítványának, és – megállapítva a lengyel alkotmány elsőbbségét az uniós jog felett kimondta az EUSz egyes cikkeinek – adott (túl)értelmezés keretein belüli – alkotmányellenességét. A lengyel miniszterelnök 2021. március 29-én kezdeményezte a lengyel alkotmány és az EUSz egyes szakaszainak összeegyeztethetőségi vizsgálatát. Az indítvány válaszként született az EuB-eljárásra, amely a közigazgatási legfelsőbb bíróság (*Naczelny Sąd Administracyjny*) előzetes döntéshozatal iránti kérelmére indult, és amelyben az EuB 2020. április 10-i ideiglenes intézkedése, valamint 2021. július 15-i döntése – többek között – kimondta, hogy a lengyel országos bírói tanácsról szóló törvény módosításai, sérthetik az uniós jogot.<sup>108</sup> Az miniszterelnököt, mint indítványozót

106 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 56, 63.

107 K 18/04.

108 Az ideiglenes intézkedésben kifejezetten azt kérte, hogy a nevezett jogszabály elfogadását függeszék fel.

megtámogatta a legfőbb ügyész, a Lengyel Köztársaság elnöke és a lengyel parlament (*Sejm*) képviselője is.<sup>109</sup>

A döntés szerint az EUSz 1. cikk első két fordulatának olyan értelmezése, amely szerint az egyenlő és szuverén államok által létrehozott Európai Unió esetében „*az Európa népei közötti egyre szorosabb egység*”, és az integráció – az uniós jogra, valamint az EuB jogértelmezésére épülve – „*új szakasza*” azt jelentheti, hogy: (i) az EU szervei a Lengyel Köztársaság által a Szerződésben átruházott hatásköröket túllépve működnek, (ii) az alkotmány megszűnik a Lengyel Köztársaság legmagasabb szinten kötelező és alkalmazandó jogszabályaként funkcionálni, (iii) a Lengyel Köztársaság *nem működhet úgy, mint egy szuverén, demokratikus állam* ellentétes a lengyel alkotmánnyal. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második fordulata, abban az értelmezésben, hogy az uniós jog által szabályozott területeken való hatékonyabb jogvédelem biztosítása érdekében az országos bíróságoknak (törvényszékek, közigazgatási bíróságok, katonai bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság) jogukban áll, hogy (i) az ítélelhozatal során megkerüljék az alkotmány rendelkezéseit, valamint (ii) az ítéletüket *nem kötelező erejű, vagy a Sejm által hatályon kívül helyezett, valamint az alkotmánybíróság által alkotmányellenesnek minősített szabályokra* alapozzák, ellentétes a lengyel alkotmánnyal. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdés második fordulata és az EUSZ 2. cikke abban az értelmezésben, hogy az uniós jog által szabályozott területeken való hatékonyabb jogvédelem biztosítása érdekében az országos bíróságoknak (törvényszékek, közigazgatási bíróságok, katonai bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság) jogukban áll, hogy (i) felülvizsgálják a bírák kinevezési folyamatának jogszerűségét, különösen Lengyel Köztársaság elnöke által tett kinevezési aktus törvényességét, (ii) ellenőrizzék az Országos Bírói Tanács által a bíró kinevezésére irányuló javaslat jogszerűségét, valamint (iii) a bíró kinevezésével kapcsolatos eljárási hibákat állapítsanak meg, megkérdőjelezzék a kinevezés joghatását, valamint megtagadják egy, az alkotmány 179. cikkével összhangban kinevezett bíró tisztségének elismerését, ellentétes az alkotmánnyal.

#### 4.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI VIZSGÁLAT ALÁ VONHATÓ JOGSZABÁLYOK KÖRE ÉS A HATÁSKÖRTÜLLÉPÉS KÉRDÉSE

Az olasz alkotmánybíróság az uniós jogot átültető nemzeti jogszabályok alkotmányosságát utólagos normakontroll keretében vizsgálhatja. Az alkotmány 11. cikkében foglalt szuverenitáskorlátozás terjedelmének értelmezése kapcsán az alkotmánybíróság kidolgozta – a már fentebb is említett „*controlimiti*”-elvet, eddigi gyakorlatában azonban – az alkotmányos identitás, az olasz alkotmány lényegi magja, az alkotmányos rend alapelvei stb. területek fenntartása mellett – az EU általi hatáskörtúllépést nem állapított meg, viszont vizsgálta az Olaszország általi hatáskörtúllépést lehetőségét. Az 1984-es *Granital-ítéletben* ugyanis az alkotmányvédő mechanizmus kapcsán úgy foglalt állást, hogy abból a szempontból is jogosult

felülvizsgálni az olasz jog rendelkezéseit, hogy azok nem sértik-e az EGK Szerződés betartását akár e szerződés rendszere, akár annak alapelvei tekintetében (*legge di rottura*) akkor, ha a törvényhozó az állami szuverenitást az EGK Szerződés végrehajtását biztosító jogszabályban indokolatlanul túllépte. Az olasz alkotmánybíróság megállapította, hogy ez esetben a jogsértő törvények alkotmányellenességét kimondhatja.<sup>110</sup>

A Költségvetési Paktum 2012. júniusi ratifikációját megelőzően, az olasz alkotmány 81. cikkének<sup>111</sup> módosítása által az olasz alkotmány a Költségvetési Paktumnak megfelelően rögzítette a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyát – azaz a költségvetési egyensúly (*pareggio di bilancio*) elvét –, amely az államháztartási hiány fenntarthatóságát az európai uniós gazdasági és pénzügyi szabályok betartásához köti. Ezáltal a külső (uniós) kötelezettség szerint előírt költségvetési egyensúly alkotmányos rangot kapott. A módosítás ugyanakkor jelentős alkotmányossági kérdéseket vetett fel, mivel a költségvetési egyensúly „alkotmányosítása” az alkotmányos jogok közötti egyensúly egyik elemévé vált. A módosítás ezáltal érintette az alkotmányos rend alapelveit, az alkotmány állampolgári jogokat tartalmazó I. fejezetét, és felvetette a szociális és demokratikus jogállam alapelveinek sérelmét is. A költségvetési egyensúly biztosításának kötelezettsége által így akár az alkotmány olyan alapelvei is módosulhatnak, mint például a szociális ellátáshoz vagy a munkához való jog.

Az olasz alkotmánybíróság az uniós Költségvetési Paktum kapcsán számos ítéletében foglalkozott<sup>112</sup> az alkotmány 81. cikkével. Jóllehet az alkotmánybíróság a szociális jogok és a gazdasági-pénzügyi követelmények közötti összefonódást illetően nem adott egyértelmű irányutatót, kidolgozta az alkotmányosan orientált költségvetési tervezés fogalmát, mely szerint a megkerülhetetlen alkotmányos jogokat a költségvetési egyensúly kialakításakor is garantálni kell; továbbá megteremtette a szociális jogok alapvető minimuma és a pénzügyi források fokozatosságának elvét is, melyek által az alapvető jogok forráshiány esetén is biztosíthatók. Későbbi ítéleteiben az alkotmánybíróság a 81. cikkben – a Költségvetési Paktumra tekintettel – előírt költségvetési egyensúly követelményétől eltekintve egyrészt kimondta, hogy a jogalkotó szociális jogok végrehajtása és azok finanszírozása közötti mérlegelési jogát vizsgálhatja, másrészt a szociális szolgáltatások elsőbbségét azok költségvetési vonzataitól függetlenül megállapította. Összességében az alkotmánybíróság fenntartotta, hogy az alkotmány egymásba fonódó alapelvek összessége, amely a költségvetési források elosztásakor a személyek munkához, egészséghez, oktatáshoz való jogát előtérbe helyezi. Az olasz alkotmánybíróság ezáltal kimondta, hogy a külső kötelezettség által előírt költségvetési egyensúllyal szemben az alkotmányos jogok elsőbbséget élveznek, és csak az alapvető jogokhoz kapcsolódó igények kielégítését követően mérlegelhetők más költségvetési kiadások.

A BVerfG ítéleteiből az uniós jog végrehajtására született belső jogi aktusok alapjogi szempontú felülvizsgálata kapcsán

109 Az indítvány, valamint a megtámogató dokumentumok elérhetők itt: <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&spokaz=dokumenty&sygnatura=K%203/21> [letöltés ideje: 2021. 07. 29.].

110 A 2001-es alkotmánymódosítást követően a 117. cikk (az Európai Unó által meghatározott korlátozásokkal) alapján az ilyen jogsértő törvények elfogadása elméletileg kizárható.

111 Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

112 Sentenza 88/2014, Sentenza 70/2015, Sentenza 275/2016.

az az elméleti megközelítés szűrhető le, hogy a német alkotmánybíróság az átültető belső jogi aktus alkotmányosságát csak abban az esetben nem vizsgálja, ha az érintett közösségi jogi aktus (irányelv) a tagállami jogalkotó számára nem hagy mozgásteret, ezzel párhuzamosan tagállami mérlegelési lehetőség esetén az alkotmányossági felülvizsgálat már megengedhető. A gyakorlatban ezzel szemben az látható, hogy a BVerfG például a dohánycímkezési irányelvet átültető német jogszabályt – a jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva – a GG-re tekintettel vizsgálta, az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt pedig meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. (A korábbi III. pillér tekintetében nem lehet fel a BVerfG-vel szemben olyan bizalom, mint a közösségi jog tekintetében.)<sup>113</sup>

Ami Franciaországot illeti, mivel az Alkotmánytanács kizárólag alkotmányossági vizsgálatot folytathat le, és így a francia jogszabályok nemzetközi szerződéseknél való megfelelést nem vizsgálhatja, ezért utóbbira a rendes és közigazgatási bíróságok jogosultak, amelyek konkrét jogvita során az uniós jogszabály értelmezésével és érvényességével kapcsolatos kérdéssel fordulhatnak az EuB-hoz. Az Alkotmánytanács az uniós rendeleteknek való megfelelés érdekében elfogadott francia jogszabályok kapcsán az elsődleges uniós jogforrások közvetett kontrolljának lehetőségét kizárta, az irányelvek átültetése kapcsán azonban kettős vizsgálati szempontot állított fel. Az Alkotmánytanács az uniós irányelvek átültetésére az francia alkotmány 88-1 cikke alapján alkotmányossági követelményként tekint, ezért ha egy irányelv határidőn belül nem kerül átültetésre, vagy az átültető intézkedések figyelmen kívül hagyják az irányelv célját, úgy az érintett francia jogszabályoknál törvénytelenégi ok áll be, sőt, az átültetési határidő eredménytelen eltelésére egy jogvitában a körülmények utólagos változásaként lehet hivatkozni, és ez alapján a törvénytelen francia jogszabály megsemmisítése kérhető.<sup>114</sup> Az Alkotmánytanácsnak ezért teleologikus értelmezés útján vizsgálnia kell, hogy az átültető jogszabály nyilvánvaló módon ellentmond-e az irányelv rendelkezéseinek vagy általános céljainak.<sup>115</sup> Amennyiben nincs ilyen nyilvánvaló ellentmondás, úgy az átültető jogszabály alkotmányossága nem vizsgálható.<sup>116</sup> Amennyiben viszont az ellentmondás megállapítható, az Alkotmánytanács még ez esetben sem terjesztheti ki a vizsgálatát az irányelv hatáskörmegosztásnak vagy az alapjogvédelemnek való megfelelésére, mivel ez az EuB feladata, továbbá nem vizsgálhatja az átültető jogszabály azon cikkeit sem, amelyek az irányelvnek való közvetlen megfelelést szolgálják. Volt azonban rá példa, hogy az Alkotmánytanács úgy talált egy átültető jogszabályt a francia alkotmány kifejezett rendelkezésébe ütközőnek, hogy az abban foglalt intézkedés

egy irányelv feltétlen és pontos rendelkezésének szükségszerű következménye volt.<sup>117</sup>

Az Alkotmánytanács az átültető jogszabálytervezetek előzetes normakontrollja és a 2008-ban bevezetett utólagos alkotmányossági felülvizsgálat<sup>118</sup> keretében az Alkotmány 66-1 cikkében jelzett határidőre tekintettel praktikus módon nem tud előzetes döntéshozatali kérdéssel fordulni az EuB-hoz, ám erre sürgősségi eljárás keretében volt már példa, első alkalommal 2013-ban.<sup>119</sup> Az uniós jog értelmezésére vagy érvényességére (így a hatáskörtúllépésre) vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése a gyakorlatban a rendes és a közigazgatási bíróságok számára nyitva álló lehetőség.

Az osztrák alkotmánybíróság mind a nemzetközi szerződések, mind az EU szerződéses alapjait módosító szerződések esetén utólagos normakontroll-eljárás lefolytatására jogosult, amelynek eredményeként kimondhatja e szerződések alkotmányellenességét és alkalmazhatatlanságát.<sup>120</sup> Az alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában azonban a lehető legkreatívabban értelmezte a B-VG-t annak érdekében, hogy megállapíthassa a nemzetközi szerződés vagy az EU szerződéses alapjait módosító szerződések alkotmányos konformitását – ami miatt részben kritikai hangok is voltak e megközelítéssel szemben. Az osztrák alkotmánybíróság a másodlagos uniós jogforrások alkotmányosságának vizsgálata esetén szintén megengedő gyakorlatot követ.

A fentebb részletesen bemutatott, a kvótaügyben hozott AB határozatban a testület az *ultra vires* kontroll lehetőségét a szuverenitás védelméből vezeti le, rögzítve annak korlátait is.<sup>121</sup>

## 5. ÖSSZEZÉS

A tagállami alkotmányok és a nemzetközi, illetve uniós szerződések tekintetében kutatásunk során bizonyítást nyert, hogy az olasz, a német és a francia jogalkotó a nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal transzformálja a belső jogba, azaz a nemzetközi jog ezen jogforrása tekintetében a klasszikus dualizmus hagyományát követi. Utóbbi mellett – ahogyan azt Sulyok Gábor kiemeli –, az a praktikus érv is szól, hogy a belső jog alapesetben nem tudná kezelni a számos sajátosságot hordozó szerződéses normákat, melyek címzettjei az államok, forrása a nemzetközi jog, szabályozási stílusa pedig koordinatív jellegű. Ezzel szemben a transzformált normák címzettjei immár a belső jog alanyai lesznek, forrásuk a belső jog, szabályozási stílusuk pedig szubordinatív természetű.<sup>122</sup> Továbbá az is megállapítható, hogy Franciaország

117 Ezt a joggyakorlatot fejlesztette tovább az Alkotmánytanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályokra vagy elvekre való utalás irányába.

118 'Question prioritaire de constitutionnalité', azaz előzetes alkotmányossági kérdés.

119 Az európai elfogatóparanccsal összefüggésben lásd Cons. Const. décision n° 2013-314 QPC du 4 avril 2013, valamint a Bíróság C-168/13. PPU sz. Jeremy F. kontra Premier ministre ügyben 2013. május 30-án hozott ítélete.

120 B-VG VII. fejezet 137–148. cikk.

121 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, 49–50., 56., 63.

122 Sulyok Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. In: *Jog – Állam – Politika*, 4. sz. (2012), 26. o.

113 FAZEKAS (2009): i. m. 80–81. o.

114 RIDEAU: i. m.

115 Cons. Const. décision n° 2006-543 du 30 novembre 2006, lásd Allocution de Hubert Haenel lors d'une Journée de travail à la Cour de justice de l'Union européenne, 7 février 2011, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/controle-de-constitutionnalite-et-droit-de-l-union-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 01. 13.].

116 Lásd <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-construction-europeenne> [letöltés ideje: 2020. 03. 13.].

kivételével a vizsgált országok a nemzetközi – és így az uniós alapító vagy módosító szerződések – ratifikációját követően, utólagos normakontroll keretében adnak csak lehetőséget alkotmányossági vizsgálatra. Míg a BVerfG ez esetben csak eljárásjogi szempontokat vizsgálhat, az osztrák alkotmánybíróság elvileg akár a nemzetközi szerződés alkalmazhatatlanságát is kimondhatja (jóllehet ezt az eddigi joggyakorlat alapján egyszer sem tette meg, mivel vagy alkotmánymódosításra, vagy az alkotmánybíróság általi megengedő értelmezésre került sor). Az olasz, a német és az osztrák joggal szemben a francia jog csak a ratifikáció előtti alkotmányossági vizsgálatot teszi lehetővé, ami viszont a Maastrichti Szerződéstől a Lisszaboni Szerződés átültetéséig immár négy esetben eredményezett alkotmánymódosítást az uniós szerződések alkotmánnyal való részleges összeegyeztetlensége miatt.

Az általunk vizsgált következő kérdés az volt, hogy az olasz, a német, a francia és az olasz alkotmányok tartalmazzanak-e az EU-val kapcsolatos rendelkezéseket, és ha igen, az uniós jog elsőbbségét rögzítik-e? Kutatási eredményeink alapján az első kérdésre egyértelműen igenlő válasz adható, ám az EU-val kapcsolatos rendelkezések alkotmányokba emelésére a három régi tagállam esetében csak a Maastrichti Szerződés ratifikációjával összefüggésben (Franciaországban 1992-ben, Németországban 1993-ban) vagy csak azt követően (Olaszországban 2001-ben) került sor, míg Ausztria csatlakozását megelőzően, 1994-ben rendelkezett alkotmányos szinten az EU-val való kapcsolatairól. Mint ahogyan azt a 3. pont bevezetőjében is említettük, az integrációs klauzulák felépítése és részletessége nagyon különböző: Olaszország esetében például a kizárólagos és osztott hatáskörök pontos felsorolására is sor kerül, az osztrák és a francia alkotmány a nemzeti parlamentek uniós döntéshozatalban való részvételéről rendelkezik hangsúlyosan, míg a GG a védendő alapértékeket sorolja fel tételesen.

Vizsgálódásunk során továbbá az is megállapítást nyert, hogy az olasz, német, francia és osztrák alkotmányok mindegyike megteremti az uniós integrációban való részvétel érdekében a nemzeti hatáskörök vagy a szuverenitás korlátozásának lehetőségét. A francia alkotmány a magyar Alaptörvény<sup>123</sup> E) cikk (2) bekezdése<sup>124</sup> szerinti hatáskörök más tagállamokkal közös gyakorlásának megfogalmazását használja ugyan, de az Alkotmánytanács az alkotmány vonatkozó rendelkezését

123 Az Alaptörvény által csak megerősített, de nem általa létrehozott alkotmányos identitásról az állami hatalom nem mondhat le. Az alapértéket képviselő alkotmányos identitás alapja Magyarország esetén a történeti alkotmány, elemei között pedig ott találjuk az alapvető emberi jogokat, továbbá a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó rendelkezés elidegeníthetetlen jogát. A magyar alkotmánybíróság ezen az alapon ítélt meg az uniós jogalkotó általi hatáskörtúllépést, illetve Magyarország szuverenitásának vagy államiségének esetleges sérelmét, melynek eredményeként az uniós jogi aktus alkalmazhatatlanná válna Magyarország vonatkozásában.

124 Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) bekezdés: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköröit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.”

hatáskör-átruházásként értelmezte. Szuverenitáskorlátozást tesz lehetővé az olasz alkotmány, amelyet az illetékes alkotmánybíróság hatáskörátadásként értelmezett, továbbá a GG és a B-VG is a hatáskör-átruházás elvét, illetve lehetőségét rögzíti. Kiemelendő, hogy bár a vizsgált alkotmányok mindegyike – a magyar Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdéséhez<sup>125</sup> hasonlóan – rendelkezik a nemzetközi jog általános elvei és elismert szabályai elsőbbségének elismeréséről (jóllehet Franciaország csak a megfelelően ratifikált nemzetközi szerződések törvényekkel szembeni elsőbbségét ismeri el, és azt is csak a másik fél általi alkalmazás esetén), az uniós jog elsőbbségének elvét egyik alkotmány sem deklarálja, és az uniós jog elsőbbségét jogszabályi szinten csak Ausztria rögzítette az EU-hoz történő csatlakozásról szóló törvényben. Így az uniós jog elsőbbségének alkotmányos szintű garantálásának hiányában az érintett tagállamok alkotmánybíróságai, illetve Franciaország esetében az Alkotmánytanács, valamint – az igazságszolgáltatási rendszer hatásköri sajátosságai miatt – az Államtanács és a Semmítőszék ítélkezési gyakorlata nyomán került átvételre az Európai Bíróság által 1964-ben, a *Costa kontra E.N.E.L.-ügyben* kidolgozott jogelv.

Az uniós jog szupremáciájára vonatkozó alkotmányos rendelkezések hiányában a tagállami alkotmányvédő fórumokra hárult az elsőbbség elvének elismerése vagy éppen az ahhoz való viszony meghatározása. Ausztria kivételével, mely az 1995-ös csatlakozásakor a kész jogelvet törvényi szinten azonnal beemelte, a másik három ország hosszadalmasnak mondható folyamat során jutott el az elsőbbség és a közösségi jog nemzetközi jogtól eltérő jellegének elismeréséhez. Elsőként 1971-ben a BVerfG, majd 1973-ban az olasz alkotmánybíróság, 1975-ben a francia Alkotmánytanács, 1989-ben pedig az Államtanács ismerte el az időben korábbi nemzetközi szerződések későbbi nemzeti jogszabállyal szembeni elsőbbségét. Olaszország esetében az uniós normával ellentétes nemzeti jogszabály figyelmen kívül hagyásának elvét csak 1984-ben fogadta el a jogalkalmazó.

Az uniós jog elsőbbségének elfogadásával párhuzamosan ugyanakkor a magyar alkotmánybíróság gyakorlatához hasonlóan<sup>126</sup> mind a négy vizsgált ország esetében találunk bizonyos alkotmányban egyértelműen, vagy az alkotmánybíróságok gyakorlata által kidolgozott, alkotmányból közvetlenül levezethető korlátokat, ellensúlyokat, melyekre az az uniós jog feltétlen érvényesülésével szemben az államok hivatkozhatnak. Vizsgálatunk szerint e korlátozások vagy alapelveként, védendő értéknek, vagy pedig az alkotmányos identitás fogalmának értelmezése keretében jelennek meg. Németország

125 Magyarország Alaptörvénye Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

126 A közösségi jog elsőbbségét a magyar Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazza. A fentiek alapján megállapítható, hogy az AB a közösségi jog elsőbbségének elvét nem vonta kétségbe, de a vizsgált országokhoz hasonlóan szintén megfogalmazott alkotmányossági korlátként értelmezhető követelményeket, ennek keretében eddig az alapjogvédelemre, az *ultra vires* aktusok kontrolljának lehetőségére és az alkotmányos identitásra hivatkozott, továbbá kimondta, hogy a tagállamok általi közös hatáskörgyakorlás nem sértheti Magyarország alkotmányos önazonosságát. Az AB az uniós jogi aktust átültető kihirdető jogszabály alkotmányosságát is vizsgálhatja.

esetében a GG-ben kerültek rögzítésre azon alapértékek (alaptörvény szerint feltétlen érvényesülést kívánó alapelvek), amelyek érvényesülésére a BVerfG kifejezetten ügyel, úgymint a demokratikus, jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve és a biztosított jogvédelem magas szintje. Az olasz alkotmánybíróság ítéleteiben szintén hivatkozott alapértékekre, ezek részletes kifejtésére azonban eddig nem került sor. Az alkotmányos identitáshoz kapcsolódik Ausztria esetében az alkotmányosan rögzített szövetségi berendezkedés és tartományi hatáskörök védelme. A francia Államtanács az alkotmányos identitáshoz szervesen kapcsolódó szabályok között konkrétan is nevesítette a laicitást, továbbá a nemzeti szuverenitás alapvető feltételei gyakorlásának követelményét. Az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában az olasz alkotmányos rend alapjaira és az alapvető emberi jogokra történik hivatkozás, továbbá 2017 óta a büntető jogalkotás törvényességének, az alkotmányosan orientált költségvetési tervezésnek és a szociális jogok alapvető minimumának új fogalmi kerületek bevezetésére az alkotmányos identitás értelmezése keretében.

A másodlagos uniós jogi aktusokat átültető jogszabályok tagállami alkotmánybíróságok általi vizsgálata keretében ket-tős megközelítést találunk attól függően, hogy az adott jogforrás hatásköri, vagy alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezheti-e. Talán abból fakadóan, hogy a vizsgált alkotmányok lényegében az EU javára történő hatáskör-átruházásról rendelkeznek és ez által a nemzeti szuverenitást az uniós integrációnak részben alárendelő értelmezésnek adnak teret, a francia, az olasz és az osztrák alkotmánybíróságok alapvetően nem vizsgálhatják a másodlagos uniós normák(at átültető jogszabályok) és a nemzeti alkotmányok esetleges hatásköri összeütközését. (Az adott esetben ennek tisztázására is alkalmas előzetes döntéshozatali eljárásból való folyamodás is vagy gyakorlatilag kizárt, vagy minimálisan alkalmazott az alkotmánybíróságok által.) Egyedül a BVerfG fogalmazott meg ennek kapcsán határozott álláspontot, amikor kimondta

a „Kompetenz-Kompetenz”, azaz a hatáskör meghatározására vonatkozó uniós hatáskör hiányát. A német alkotmánybíróság fenntartja az *ultra vires* közösségi aktusok feltételes vizsgálatának lehetőségét, ugyan mindezt csak a GG-ben rögzített alapjogvédelem magas szintje biztosításának kontextusában. A BVerfG így a hatáskörtúllépéssel érintett uniós rendeletek érvénytelenségének megállapítására nézve nem, ám alkalmazhatatlanságuk kimondására vonatkozóan elméletben fenntartotta magának a jogot alapjogsérelem esetén.

A másodlagos uniós jogforrásokat átültető nemzeti jogszabályok alkotmányossági vizsgálata kapcsán alapvető kérdés, hogy az alkotmánybíróságok közvetetten kiterjeszthetik-e a vizsgálatot az átültetendő másodlagos uniós jogforrások alkotmánynak való megfelelésére is, vagy sem. A német alkotmánybíróság gyakorlatában már előfordult, hogy egy jogszabály közösségi jellegét figyelmen kívül hagyva folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, sőt az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat végrehajtására született német törvényt meg is semmisítette, mivel értékelése szerint a törvény a GG saját állampolgár kiadatását tiltó rendelkezésébe ütközött. Olaszország és Franciaország esetében viszont kevésbé ambiciózus az alkotmánybírósági gyakorlat, mivel itt az alkotmánybíróságok az irányelveket átültető nemzeti jogszabályok teljes megfelelést szolgáló rendelkezéseit nem is vizsgálhatják, a jogalkotó számára mozgásteret adó rendelkezéseket viszont részben igen.

A fent leírtakat summázva megállapíthatjuk, hogy az EuB uniós jog elsőbbségéhez való határozott és homogén viszonyulásának ellenére tagállami szinten rendkívül megosztó kérdésről van szó, és a német alkotmánybíróság 2020. májusi döntése óvatosan „becsomagolt”, de egyértelmű szembehe-lyezkedése után, 2021. október 7-én a lengyel alkotmánybíróság alkotmányvédő mechanizmusa nyíltan szembehe-lyezkedett az EuB több mint fél évszázada töretlen álláspontjával.