



Farkas Ákos

AZ EURÓPAI UNIÓS JOG ELSŐBBSÉGE ÉS A TAGÁLLAMI JOG

Napjainkban a nem csillapodó viták ellenére általánosan elfogadott elv, hogy az Európai Unió joga elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben, az Unió egyik összetartó ereje a közösségi jog primátusa. Igaz, hogy ez az elv soha nem vált a primer jog, a EK-, EU-szerződések részévé, de a Európai Unió Bíróságának döntései nélkül is evidenciává tették. Ezt erősítették a tagállami alkotmányok is, amelyek elismerték az európai uniós jog elsőbbségét. Mindezek ellenére számos alkalommal – főként a tagállami szuverenitás körül fellángoló viták kapcsán – egyes tagállamok alkotmánybírósága megkérdőjelezte ezt az elvet. A tanulmány az EU-jog primátusának kialakulását, az ezzel kapcsolatos, időről időre változó vélemények alakulását, a fellángoló vitákat mutatja be.

A TÉMA JELENTŐSÉGE

Napjainkban, a nem csillapodó viták ellenére, általánosan elfogadott elv, hogy az EU joga elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben. Ennek az EU alkotmány-jogi vonatkozású rendelkezései szempontjából is kiemelkedő jelentősége van. Az EU-jog elsőbbségének elve azonban nem az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) rendelkezéseiből, hanem az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) gyakorlatából fakad.

Az EUB 1963-ban a Van Gend & Loos-ügyben¹ deklarálta először, hogy „[a] Közösségeknek nemzetközi jogi értelemben új jogrendje van, amely a tagállamok szuverenitásukból fakadó jogait a tagállamok javát szolgálva korlátozza. Ezek a korlátok nem csupán a tagállamokra, hanem azok polgáira

¹ Case 26/62 Van Gend & Loos v Netherland ECLI:EU:C:1963:112.

is vonatkoznak.” A Bíróság ítélete azt is egyértelművé tette, hogy ennek a jogrendnek „közvetlen/direkt hatása van a tagállamok jogára, egyúttal olyan egyéni jogokat is teremt, amelyeket a tagállamoknak és bíróságainak is tiszteletben kell tartaniuk”.

A Bíróság egy évvel később, 1964-ben a *Costa v. ENEL* ügyben² hozott ítéletében egy lépéssel tovább ment, amikor kinyilvánította, hogy „az EK-ek jogrendje, szemben a hagyományos nemzetközi jog természetével, olyan önálló jogrendszer, amely az EK Szerződés [a továbbiakban: EKSZ] hatálybalépésével a tagállamok jogrendszerébe integrálódott”. Ezzel a bírósági ítélettel született meg az önálló EK-jogrend, amely az EUB értelmezése szerint két részből, az EK-szintű jogból és a tagállamok jogrendszerébe integrálódott EK-jogból áll.

A Bíróság azonban nem állt meg itt. Az ítélet indokolásának további részében azt is egyértelművé tette, hogy

„[e]z az integráció, amely általánosan szólva az EKSZ szelleméből és kikötéseiből fakad, a tagállamokra azt a feltétlen kötelezettséget rója, hogy azokkal a [z EK-] jogszabályokkal szemben, amelyeket a kölcsönösség elve alapján elfogadtak, hatálybalépésüket követően a hazai jogalkotás során hozott egyoldalú intézkedéseknek nem adhatnak elsőbbséget”.

Ezek az intézkedések tehát nem lehetnek összeegyeztethetetlenek a közösségi joggal. Ez tehát azt jelenti, hogy az EK- és a tagállami jognak összhangban kell állnia. „Ezeknek a jogszabályoknak az alkalmazása a hazai jog védelme érdekében sem térhet el tagállamonként, mert az sértené az EKSZ 5. cikk (2) bekezdésében írt rendelkezéseket és a 7. cikkben megfogalmazott diszkrimináció tilalmát.”³ Ezzel a rendelkezésével az EUB azt az álláspontját erősítette meg, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a tagállamok jogával szemben.

Erre az ítéletre alapozva az EUB 1970-ben az *Internationale Handelsgesellschaft*-ügyben⁴ még markánsabban jelezte, hogy az EU-jog elsőbbséget élvez a tagállamok alkotmányjogával szemben, legyen szó alapvető jogokról vagy strukturális elvekről:

² Case 6/64 *Costa v ENEL* ECLI:EU:C:1964:66.

³ Case 6/64 *Costa v ENEL* ECLI:EU:C:1964:66.

⁴ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* ECLI:EU:C:1970:114.

„A tagállam jogának, illetve jogértelemezésének érvényesítése [*recourse*] az EK intézményei által elfogadott intézkedések érvényességének megítélésénél ellentétes hatást gyakorolna a közösségi jog egységességére és hatékony érvényesítésére. Ezeknek az intézkedéseknek a hatása csak a közösségi jog fényében ítéltethető meg. Valójában az EK joga önálló jogforrás, ereje túlmutat a tagállami jogon. Ha elvitatnánk a közösségi jognak ezt a sajátosságát, magát az EK létét kérdőjeleznénk meg. Ezért az EK által tett intézkedések érvényessége nem vonható kétségbe azzal az érvel, hogy ellentétesek a tagállam alkotmányában megfogalmazott alapvető jogokkal vagy alkotmányos struktúrájával.”⁵

Az EUB 1978-ban a *Simmenthal II*-ügyben⁶ a tagállami jog és az EU-jog különbségeiből fakadó konfliktus kapcsán egyértelműen fogalmazva tovább részletezi ezt a megállapítást:

„Összhangban a EK-jog elsőbbségének az elvével, az EKSZ, valamint az EK intézményei által közvetlenül alkalmazandó rendelkezések, valamint a tagállamok nemzeti joga közötti viszonyban, amennyiben az utóbbi ellentétes az EK jogával, eleve már a hatálybalépésekor nem alkalmazható, sőt amennyiben az adott konfliktusban lévő EK-jogszabály a tagállam jogrendszerének integráns része, és elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben, új jogszabályok megalkotása, elfogadása is kizárt mindaddig, amíg az az ellentét a közösségi jog szabályaival kapcsolatosan fennáll.”

Az EUB 1998-as *IN.CO.GE '90 and others* ítéletében⁷ tisztázta az EU-jog és a tagállami jog konfliktusának jogi következményeit. Az EUB szerint az EU-jog a jogalkalmazás során elsőbbséget élvez (*Anwendungsvorrang*), azonban nem teszi hatálytalanná a tagállami jogot, csupán megelőzi azt (*Geltungsvorrang*):

„szemben a Bizottság álláspontjával, a *Simmenthal II* ítéletből nem következik, hogy az EK-jog megalkotását követően elfogadott nemzeti jogot az EK-jog semmissé [*rendering non-existent*] teszi. Ilyen esetben a tagállam bírósága számára az a kötelező, hogy a nemzeti jogot az EU-joggal szemben ne érvényesítse, feltéve,

⁵ Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* ECLI:EU:C:1970:114 para 3.

⁶ BVerfGE 73, 339 (*Solange II*).

⁷ Case 10/97 *IN.CO.GE '90 and others* ECLI:EU:C:1998:498.

hogy ez nem korlátozza a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező [*competent*] nemzeti bíróságot abban, hogy a nemzeti jog által elérhető eljárások közül alkalmazza azokat, amelyek alkalmasak az EK-jog által ráruházott egyéni jogok védelmére.”⁸

Másként fogalmazva az EU-jog elsőbbsége arra kötelezi a tagállami bíróságokat, hogy azokat a nemzeti jogszabályokat ne alkalmazzák, amelyek az EU közvetlen hatású jogszabályaival ellentétesek, de nem gátolja a bíróságokat abban, hogy a másodlagos jog szabályaiból eredő hazai jogot a jogalkalmazás részévé tegyék, feltéve, hogy azok alkalmasak az egyéni jogok védelmére.

Az EUB 2018-ban hozott mérőföldkőnek számító *Commission v. France* döntésében⁹ úgy határozott, hogy a francia Államtanács (*Conseil d'État*) megszegte az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 267. cikk (3) bekezdésében foglalt szabályt, amely kötelezővé teszi az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését a tagállam számára, ha a nemzeti jog értelmében a nemzeti bíróság a Szerződések értelmezésére vagy az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényességére és értelmezésére vonatkozó döntése ellen nincs további jogorvoslati lehetőség. Ez a kötelezettség azonban nem feltétlen, vannak alóla kivételek, amelyeket az EUB a *CILFIT*-ügyben¹⁰ hozott ítéletében fejtett ki (*CILFIT*-doktrína).

Ennek értelmében nem kötelező az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdésben írt előzetes döntéshozatali eljárás, ha a kérdés nem az ügghöz tartozik (1), a kérdésben az EUB-nak kialakult gyakorlata van (2), vagy a kérdés egyértelmű (3). Ezeknek az okoknak a fennállását a tagállami bíróságnak indokolnia kell.

Az EUB 2019-ben a *Rimšēvičs*-ügyben¹¹ egy újabb lépést tett az európai integráció, az EU-szintű jogszabályok elsőbbségének érvényesítése felé, amikor érvénytelenítette a Litván Köztársaság döntését, amellyel felmentette tisztségéből Ilmārs Rimšēvičset, a Litván Központi Bank kormányzóját. Az Európai Központi Bank Statútumának 14. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy a központi nemzeti bank elnökét az ötéves hivatali határideje előtt felmentsék, amennyiben nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek, vagy

⁸ Case 10/97 *IN.CO.GE.'90 and others* ECLI:EU:C:1998:498 para 21.

⁹ Case C-416/17 *Commission v France* ECLI:EU:C:2018:811 para 112.

¹⁰ Case 238/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* ECLI:EU:C:1982:335.

¹¹ Case C-202 and C-238/18 *Ilmārs Rimšēvičs and European Central Bank v Republic of Latvia* ECLI:EU:C:2019:139 para 66.

súlyos kötelezettségszegést követett el. Ezt a határozatot az érintett elnök vagy a Kormányzótanács a Bíróság előtt megtámadhatja. Ennek ellenére a bírósági határozatot számos kommentátora mégis kiemelt jelentőségűnek ítélte, ami egy sokkoló üzenet, az EUB döntéseinek erejét közvetíti mindenki számára, aki európai alkotmányjogi párbeszédben részt vesz.

Jürgen Bast¹² egyenesen „mefisztóinak” nevezi az EUB hatalmát, amellyel egy közhatalmat gyakorló szervezet döntését annullálva végső soron kifejezésre juttatja saját magasabb rendű (*superior*) helyzetét. Amint Lando Kirchmair megjegyzi: „Ez szimbolikus értelemben bizonyára igaz, de figyelembe véve az EU-jog primátusát és a tagállamokkal szemben támasztott úgynevezett jogtisztázás követelményét (*Rechtsbereinigungspflicht*), nem szokatlan, hogy az EUB egyszerűen deklarálja, hogy a tagállam joga nincs összhangban az EU jogával.”¹³ Ez azt jelzi, hogy az EUB-nak kialakult joggyakorlata van arra vonatkozóan, hogy a tagállam nem alkothat olyan jogszabályokat, amelyek ellentétesek az EU-joggal, ami egyben azt is jelenti, hogy a tagállami jognak igazodnia kell az EU jogához.

Ez a sok vitát gerjesztő elv – kivételessége és szenzitivitása miatt – az EUSZ-be, illetve az EUMSZ-be mindeddig nem került be. „Csupán” a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. nyilatkozat tartalmazza az elsőbbségi klauzulát, amely szerint „az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződések és a Szerződések alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek”.

Az idézett deklaráció azonban csak az egyik tényező. Amint arra Kirchmair rámutat:

„Mintegy hatvan évvel a Van Gend & Loos- és a Costa ENEL-ügyek után az EU-integráció folyamatában világossá vált, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás mellett más hajtóerő is kimutatható. Ez pedig a tagállami jogrend jogalkalmazóinak a szerepe, amelyek készek elfogadni az EU-jog azon célját, hogy hatást gyakoroljon a tagállamok jogrendjére.”

Az eddigi rövid elemzésből mintha az lenne a nyilvánvaló, hogy a tagállami és az EU-jog viszonyában az EUB gyakorlatának eredményeként az EU-jog egyértelmű dominanciája érvényesülne. Tudomásul kell vennünk azonban,

¹² BAST 2019.

¹³ KIRCHMAIR 2024: 196.

hogy a tagállamok ezt a dominanciát soha nem tekintették egyértelműnek és vitathatatlanak.

NEM KETTŐN, HUSZONHÉTEN ÁLL A VÁSÁR

Az EU-jog kiemelt szerepe nem csupán az EU-jog elsőbbségének elvén nyugszik, ezt további, az EUSZ-ben megfogalmazott értékek, elvek is erősítik, amelyek egyben az EU-jog elsőbbségét határok közé szorítják. Ezek közé tartoznak: a lojális együttműködés elve, a nemzeti identitás tiszteletben tartásának elve, a tagállamok alkotmányos és eljárási autonómiájának elve, illetve a hatáskör-átruházás elve.

Az EUSZ 2. cikke az alábbi alapértékeket fogalmazza meg:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

Az EU Alapjogi Chartája pedig garantálja, hogy az EU joga tiszteletben tartja az emberi jogokat.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően először 1969-ben, a Stauder-ügyben¹⁴ jelent meg az emberi jogok tiszteletben tartásának elve mint a közösségi jog egyik alapelve, ami megakadályozta a közösségi jogalkotót, hogy az emberi jogokat súlyosan sértő jogszabályokat alkosson.

Végül meg kell említeni az EUSZ 4. cikk (2) bekezdését, amely szerint: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat.” Ezek az elvek a tagállamok konszenzusán alapulnak, amelyek tiszteletben tartására átgondoltan és tudatosan vállaltak kötelezettséget, amelyről ma számos politikus és közszereplő megfelelkezik, és megkérdőjelezi azt.

¹⁴ Case 29/69 Erich Stauder v Stadt Ulm, Sozialamt ECLI:EU:C:1969:57.

Egyetérttek Kirchmairrel, aki szerint „az EU nem egy elvont, megfoghatatlan, idegen entitás, amely a »tudatlan« tagállamokat számukra ismeretlen és bűnös dolgokra kényszeríti [...]. Ezek a döntések a Tanácsban és ez Európai Tanács munkájában részt vevő tagállamok és az európai polgárokkal szoros kapcsolatban álló Európai Parlament által alkotott döntések.”¹⁵

A felsorolt garanciák mellett érvényesülő jogi primátus az elmúlt évtizedek során, napjainkat is beleértve, a tagállamok részéről komoly ellenállást generált. Ugyanis legyen bármilyen erős az EUB szerepe és befolyása a tagállami jog alakulására, bármennyire az EUB kizárólagos joga az EU-jog értelmezése, a tagállami jogalkalmazó szervek szerepe meghatározó. Ezek között is elsősorban a tagállami alkotmánybíróságokat kell említeni, amelyeknek az utóbbi években formálódó ítélkezési gyakorlata komolyan befolyásol(hat)ja az EU-jog elsőbbségével kapcsolatos álláspontokat.

Ez az ítélkezési gyakorlat évtizedek óta viszonylag széles határok között mozog. A Német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban: NSZAB) 1971. július 9-én hozott határozatában kifejezetten a német Alaptörvénnyel összhangban lévőnek ítélte az EUB-nak azt a jogát, hogy az EK Szerződést értelmezze. Az NSZAB döntésében hivatkozott az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére, amely szerint „[a] Szövetség törvény útján felségjogokat államközi intézményekre ruházhat át”.¹⁶ Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy az NSZK szuverenitásából fakadó jogokat ruházzon át nemzetközi szervezetre. Ezt értelmezve mondta ki a Lütticke-ügyben a NSZAB, hogy „azáltal, hogy az NSZK ratifikálta a Római Szerződést, amely létrehozta az Európai Közösségeket, egy sajátos jogrend keletkezett, amely áthatja a nemzeti jogrendeket”.¹⁷

A szuverenitásból fakadó jogok korlátozásának azonban megvannak a maga határai. A legfőbb határ például Németországban az alkotmányos identitásából fakadó alapvető jogoknál húzódik. Erre a határvonalra hívja fel az NSZAB az EUB figyelmét a Solange I döntésében,¹⁸ amelyben egyértelművé teszi, hogy az EK-jog primátusa csak abban az esetben érvényesül, amennyiben (*solange*) az az alkotmányos identitásból fakadó alapvető jogokat nem sérti.

Döntésében az NSZAB kimondja, hogy az EK másodlagos jogforrásait a nemzeti alapvető jogokhoz mérve kell értékelni. Hivatkozik az Alaptörvény

¹⁵ KIRCHMAIR 2024: 201.

¹⁶ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005: 734.

¹⁷ BVerf.GE 31,145 (172–173).

¹⁸ BVerfGE 37, 271 (278–279) (Solange I).

24. cikk (1) bekezdésére, amely nem engedélyezi a felségjogok átruházását, ha ezáltal megváltozik az Alaptörvény alapvető struktúrája. Ezzel a kategorikus döntéssel a NSZAB az Alkotmányt az EK-jog elé helyezi. Ennek a döntésnek a fő indoka abban rejlett, hogy az NSZAB álláspontja szerint mindaddig, amíg az Alaptörvény magasabb szintű, hatékonyabb garanciákat biztosít az alapvető jogok védelmének, mint az uniós jog, addig az Alaptörvény rendelkezései elsőbbséget élveznek.

A történet azonban itt még nem fejeződik be. 12 évvel később (1978) az NSZAB a Solange II döntésében már megengedőbb álláspontot foglal el, amikor elismeri, hogy az alapvető jogok védelme az EK szintjén is (az Alaptörvénnyel) adekvát módon történhet. Ez pedig azt jelenti, hogy az NSZAB elismeri, hogy az EU jogában az alapvető jogok védelme területén jelentős pozitív fejlődés ment végbe.

Hasonló, a Solange I határozattal azonos tartalmú véleményt fogalmazott meg az Olasz Köztársaság Alkotmánybírósága 1973. december 18-i határozatában az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben, amelyben kimondta, hogy amennyiben az EU-jog ellentétes a természetes személyeknek az Olasz Köztársaság Alkotmányában (a továbbiakban: OKA) biztosított elidegeníthetetlen jogaival, az EK-jog elsőbbsége nem érvényesül.¹⁹ A határozatok meghozatalakor még nem volt előre látható az európai integráció fejlődésének iránya és annak hatása az EK országainak alkotmányos architektúrájára.

A döntés az OKA 11. cikkére hivatkozik, amely az NSZK Alaptörvényében (a továbbiakban: NSZKA) foglaltakhoz hasonló megfogalmazást takar, amely szerint „Olaszország [...] más államokkal egyenlő feltételek mellett hozzájárul szuverenitása korlátozásához olyan rendszer létrehozása érdekében, amely biztosítja a békét és a nemzetek közötti igazságosságot, valamint előmozdítja és támogatja az ilyen céllal létrehozott szervezeteket.”²⁰

Ezt a korlátot az OAB sérthetetlennek tekinti, és arra az álláspontra helyezkedik, hogy a szuverenitás korlátozása nem eredményezheti az alkotmányos alapelvek és jogok potenciális sérelmét sem.

Mindhárom döntés az 1970-es évek terméke, amikor még a Maastrichti Szerződés és az EU létrejötte nem tűnt túl közelinek és olyannak, amely érinteni fogja a tagországok alkotmányos struktúráját. Ezekre az álláspontokra gyorsan rácaffolt az idő. 1992-ben a Maastrichti Szerződéssel létrejött az EU. Az NSZKA

¹⁹ Case 11/70 Internationale Handelsgesellschaft ECLI:EU:C:1970:114.

²⁰ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005: 786.

még ebben az évben kiegészült az úgynevezett EU-cikkkel (*EU Artikel*, NSZKA 23. cikk), amely lehetővé tette a Maastrichti Szerződés aláírását.

Ez a cikk hivatkozik a NSZKA 79. cikk (3) bekezdésére is, az úgynevezett megváltoztathatatlansági/örökkévalósági záradékra (*Ewigkeitsklausel*), amely szerint: „A jelen alaptörvény megváltoztatása, amely a Szövetség tartományokra való felosztását, a tartományok alapvető közreműködését a törvényhozásban vagy az 1. és 20. cikkeken megállapított alapelveket érintenél, nem megengedett.” A 23. cikk leszögezi: „Az NSZK az egyesült Európa megvalósításához hozzájárul az EU létrehozásán keresztül, melyet a demokratikus, a jogállami, társadalmi és föderatív alapelvek, valamint a szubszidiaritás elve köteleznek és az ezen alaptörvény által biztosított alaptörvény által biztosított jogvédelemhez hasonló jogvédelmet biztosít.”²¹

Az EU-klauszula nem csupán az NSZK Alaptörvényének a része, hasonlóan rendelkezik Svédország, Portugália és Litvánia alaptörvénye is. Az osztrák alkotmányt Ausztria 1995-ös csatlakozását megelőzően egészítették ki a 23/A–K cikkekkkel, amelyek a csatlakozás alkotmányos feltételeiről rendelkeznek.

Az NSZK Alaptörvényének EU-klauszujája szolgált az NSZAB 1993. október 12-i úgynevezett Maastricht-döntésének²² alapjául, amelyben a bíróság meghúzza a szuverenitásból fakadó jogok EU-ra történő átruházásának határait. Ezek közé tartoznak az NSZK Alaptörvényének 79. cikk (3) bekezdésében foglaltak, illetve a demokrácia elve és az államiság. A bíróság ragaszkodik az EU Szerződés megszorító értelmezéséhez, egyértelművé téve ezáltal, hogy megengedhetetlennek tartja, hogy az EU-ra ruházott szuverenitásból fakadó jogokat értelmezés (*implied amendment*) segítségével az EU másodlagos jogforrásai, illetve az EUB joggyakorlata kiterjesszék. Az ilyen jellegű értelmezés, ha az nyilvánvalóan és egyértelműen sérti az állam által gyakorolt kompetenciákat, nem rendelkezik kötelező erővel Németországra. Szeretném megjegyezni, hogy a büntetőjog I. pilléren történő alkalmazásának megengedhetőségével kapcsolatban az EU részéről a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig számos ilyen kísérlet történt.²³

Az NSZAB a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt, 2009. június 30-i úgynevezett Lisszabon-döntésében – amelyet az alapjaiban megújult EU és

²¹ TRÓCSÁNYI–BADÓ 2005: 733.

²² BVerfGE 89, 155 (173).

²³ Nem elhanyagolható kérdés, hogy a szuverenitástranszfer kérdése nem csupán az olasz és a német alkotmánybíróságok, hanem más országok (Dánia, Belgium) alkotmánybíróságainak esetjogában is megjelent.

az EUMSZ rendelkezései generáltak – megerősítette azt az álláspontját, miszerint „a német igazságszolgáltatásnak erősítenie kell a felelősségét az európai integráció folyamatában különösen azokban az esetekben, amikor az EU a számára biztosított hatáskörökön túl addig őt meg nem illető többlethatásköröket kíván gyakorolni”.²⁴ Ez a fokozott felelősség azt a célt is szolgálja, mondja a NSZAB, hogy „megvédjük és vizsgáljuk azokat a sérthetetlen, alkotmányos identitásra vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket az Alaptörvény tartalmaz”.²⁵ Az NSZAB szerint

„a nemzeti alkotmányos identitás és az uniós jog az európai jogi térségben kéz a kézben jár. Ebben a kapcsolatban az alkotmányos identitás vizsgálata lehetővé teszi, hogy felülvizsgáljuk azt, hogy valamely EU-intézmény tevékenysége az NSZK Alaptörvényébe foglalt alkotmányos identitásra vonatkozó rendelkezéseket megsértette-e.”²⁶

Az NSZAB ezzel egyértelművé tette, hogy az NSZK és az EU közötti hatásköri vitában minden olyan esetben megnyitja a lehetőségét az *ultra vires* felülvizsgálatnak, amikor az EU a szubszidiaritás elvét átlépve kíván cselekedni.

Ahogy a Maastricht-döntéshez hasonló döntések több EU-tagállam alkotmánybíróági joggyakorlatában is megjelentek, ugyanez történt a Lisszabon-döntéssel kapcsolatban is. A Dán Legfelsőbb Bíróság (Højesteret) (a továbbiakban: DLB) 2013. február 20-i döntésében²⁷ elismeri ugyan az EUB európai uniós jog értelmezésére vonatkozó hatáskörét, de ezt csak olyan mértékben tartja elfogadhatónak, amennyiben az nem eredményezi az EU hatásköreinek (hatalmának) kiterjesztését. Ennek vizsgálata a dán hatóságok hatáskörének egyik fontos eleme. Ez a kompetenciavizsgálat jelenik meg a DLB 2016. december 6-i, az Ajos-ügyben²⁸ az életkor szerinti diszkriminációról, valamint a Lengyel Alkotmánybíróság

²⁴ BVerfGE 123, 267.

²⁵ BVerfGE 123, 267.

²⁶ BVerfGE 123, 267 para 240.

²⁷ Danish Supreme Court (Højesteret), Decision of February 20, 2014-10/3.

²⁸ Danish Supreme Court (Højesteret), Decision of December 6, 2016-15/2014. Ebben az ügyben a DLB helybenhagyta azt a döntést, amelynek értelmében bizonyos kor után a munkavállalónak nem jár végkielégítés. Tette ezt azzal az indokkal, hogy az életkor szerinti diszkrimináció tilalma nem az EU Szerződésében foglalt, hanem az EUB gyakorlatából következő tilalom.

2010. november 24-i határozatában is az EU jogának elsőbbségére vonatkozó korlátokról.²⁹

Az olasz Alkotmánybíróság közvetlenül állást foglalt a Taricco I ügyben³⁰ az EU-jog elsőbbségét kimondó EU bírósági döntéssel kapcsolatban. Ebben az ügyben, amely az EU pénzügyi érdekeit sértő adóbűncselekmény miatt folyt, az EUB olyan döntést hozott, amelynek értelmében az EU pénzügyi érdekeinek védelmére tekintettel az EU-jog elsőbbséget élvez, még abban az esetben is, amennyiben az ellentmond az olasz Alkotmányban is megfogalmazott, a büntetőjogban is érvényesülő visszaható hatály tilalmának.

Az olasz alkotmánybíróság, megkérdőjelezve a döntést, kifejtette, hogy a büntetőjog visszaható hatályát az OKA 25. cikke tilalmazza. Ezt a szabályt kell alkalmazni az elévülési időre vonatkozó határidők esetén, még abban az esetben is, amennyiben ez az EUB álláspontja szerint ellentmond az EUMSZ 325. cikkében foglaltaknak. Az EUB 2017. december 5-i ügynevezett Tarrico II határozatában inkább diplomatikusan, mint dogmatikai érvek alapján úgy határozott, hogy az EUMSZ 325. cikke a Szerződés hatálybalépését követő időszakban elkövetett bűncselekményekre vonatkozik. Az OAB döntésében nem tett említést az alkotmányos identitás sérelméről, alapvetően pragmatikus szempontokat figyelembe véve fogalmazta meg érveit, az EUB pedig nem ignorálta az olasz nemzeti jogot, mégis, mint Dana Burchard fogalmaz,³¹ ezzel „kinyitotta Pandora szelencéjét, kitérta a lehetőségeket a tagállami kivételek széles spektruma előtt”.

Érdekességgént említem, hogy Ausztria Alkotmánybírósága (a továbbiakban: OAB) alapvetően elismeri az EU-jog elsőbbségét az osztrák alkotmányjoggal szemben, azzal a megszorítással, hogy az alkotmányos alapelvek (*Baugesetze* vagy *Grundprinzipien*) az Alkotmány 44. cikk (3) bekezdése értelmében csak népszavazás útján egészíthetők ki, a nemzeti alkotmány rendelkezései nem rendelkezhetők az EU-jog alá pusztán alkotmányjogi szakértők véleménye alapján.³²

Az osztrák jog az ultra vires elv érvényesülését csak abban az esetben tekinti vizsgálандónak, ha az EU jogalkotási tevékenysége nyilvánvalóan nem igazolható. Az OAB érzékelhetően megengedő álláspontot képvisel az EU és az osztrák Alkotmány tekintetében, amit az Alapjogi Chartához (a továbbiakban:

²⁹ Polish Constitutional, Tribunal Konstytucyny, Decision of November 24, 2010.

³⁰ Case C-105/14 Criminal Proceedings against Ivo Taricco and Others ECLI:EU:2015:555.

³¹ BURCHARD 2017.

³² GRABENWARTER 2011; KRISTOFERITSCH 2013.

AJCH) való viszonya is jelez. Az OAB 2012-ben ugyanis úgy döntött, hogy ezeket a rendelkezéseket tekinti mércének az alkotmányos felülvizsgálat során. Az OAB ebben a kérdésben nem áll egyedül. Hasonlóképpen döntött a belga,³³ a francia³⁴ alkotmánybíróság 2018-ban és a NSZAB³⁵ 2019-ben.

Az AJCH-ra vonatkozó esetjog komplex és sokoldalú, azonban néhány általános tanulság leszűrhető. Az egyik, hogy a tagállami alkotmánybíróságok joggyakorlatuk során arra törekednek, hogy egyrészt megőrizték és védjék pozíciójukat az európai alkotmányjog alkalmazása során, másrészt erősítsék szerepüket az európai alapvető jogok területén. Ez akkor is igaz, ha olyan progresszív döntéseket is hoznak, amelyek nem támogatják a tagállami alkotmányokat. A másik tanulság, hogy az AJCH értelmezési kérdéseiben mégiscsak az EUB-é az utolsó szó. Ebben a viszonyrendszerben, legyen az bármennyire ellentmondásos – mint Andreas L. Paulus megjegyzi³⁶ –, a gyanakvással szemben inkább a bizalom a meghatározó. Szeretném azonban megjegyezni, hogy ez a bizalom instabil foka, ereje változik, és könnyen válik kitétté a politikának.

A NSZAB ítélkezési gyakorlata az alkotmányos önazonossággal összefüggő ultra vires elv sérelmével kapcsolatban a 2010. július 6-i Honeywell-ügyben³⁷ hozott határozatával finomodott a Maastricht-döntéshez képest. A határozat az ultra vires elvre alapozott felülvizsgálat fő szempontjaként az európaijog-barát értelmezést tekinti irányadónak, kivéve azt az esetet, amikor az EU intézményei nyilvánvalóan megsértik a tagállamok által átruházott hatalmi jogosultságokat. A NSZAB hosszú időn keresztül adós maradt az alkotmányos identitás meghatározásával. Ennek a hiánynak a pótlását célozta az NSZAB által 2015. december 15-én befogadott alkotmányos panasz ügyében hozott OMT-döntés,³⁸ amely – egyben mutatva az alkotmánybíróság gyakorlatának hullámlását – egyértelműen és világosan visszavonja a Solange II ügyben kifejtett megengedő álláspontját, és az Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdésével összefüggésben a 79. cikk (3) bekezdésével lehetővé teszi az EUB döntéseinek esetről esetre

³³ Belgium, Constitutional Court, Cour Constitutionnelle, 15 March 2018 No 29/2018 B.9, B10.5, B15.

³⁴ French Constitutional Court, Conseil Constitutionnel, 26 July 2018 No 2018-768DC para 10, 12, 38.

³⁵ BVerfGE 252, 216.

³⁶ PAULUS 2019.

³⁷ BVerfGE 126, 286 (303-304) (Honeywell).

³⁸ BVerfGE 142, 123 (202) (OMT Decision).

történő felülbírálatát, egyben meghatározza az alkotmányos identitás felülvizsgálatának kereteit.

Ezek a keretek magukban foglalják az emberi méltóság tiszteletben tartásának az Alaptörvény 1. cikkében megfogalmazott elvét, valamint a demokrácia, a jogállamiság, a jóléti állam és a föderális állam 20. cikkben rögzített elvét. A NSZAB ebben a döntésében is kiemeli, hogy ezekben a kérdésekben is az európaijog-barát értelmezés az irányadó. A döntés azt is világossá teszi, hogy elkülönül egymástól az ultra vires eljárás és az alkotmányos identitás kontrollja, annak ellenére, hogy mindkét kérdés kiindulópontja az Alaptörvény 79. cikkének (3) bekezdése.

Bár az első döntést a Landtová-ügyben – amely a szlovák nyugdíjakról szóló EUB-határozatot ultra viresnek nyilvánította – a Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága hozta,³⁹ a legnagyobb port mégis a NSZAB 2020. május 5-i döntése kavarta. Mindaddig a két bíróság kapcsolata kisebb-nagyobb ingadozásoktól eltekintve kiegyensúlyozott volt. Az ügynevezett PSPP-döntés⁴⁰ az addig kialakult, gyümölcsözőnek mondható dialógust megkérdőjelezte. Ebben a döntésében az NSZAB az EUB határozatát ultra viresnek és egyben objektív értelemben önkényesnek nyilvánította, amellyel túlerjeszkedett a számára biztosított értelmezési kereteken.

AZ NSZAB az önkényes döntéssé, lényegi kérdésben ultra viresszé nyilvánítással az EUB autonómiáját kérdőjelezte meg, azt állítva, hogy az adott ügyben autokratikusan értelmezte a szerződéseket (EUSZ, EUMSZ). Hozzá kell tenni, hogy bár a PSPP-döntés, amilyen komoly vihart kavart az elméleti és gyakorlati szakemberek körében, olyan egyszerűen meg is oldódott. Az NSZAB három hónapos határidőt biztosított a megfelelő dokumentációk bemutatására, amely végül meg is történt. Ez a döntés azonban egy olyan folyamat kezdetévé is vált, amelynek során számos tagállam alkotmánybírósága hasonló, az EUB kompetenciáját lerontó tartalmú határozatot hozott.

A Francia Államtanács (Conseil d'Etat) 2021 áprilisában – annak ellenére, hogy az EU-jog elsőbbségét Franciaország elismeri – olyan döntést hozott,⁴¹ amelynek értelmében a francia alkotmány helyezkedik el a jogi hierarchia csúcán. Ennek értelmében megszűnt az EU-jognak a francia joggal egyenértékű

³⁹ Case C-399/09 Marie Landtová v. Česká Správa sociálního zabezpečení ECLI:EU:C:2011:415.

⁴⁰ The Federal Constitutional Court's PSPP Judgment 2020.

⁴¹ French State Council, Conseil d'État, Decision of April 21, 2021 No 393099 para 4 and 5.

védelve. Ez azt jelenti, hogy amennyiben valamely EU-rendelet vagy -irányelv EUB általi értelmezése a francia alkotmányba foglalt garanciális rendelkezésekkel ellentétes, a közigazgatási bíró döntésénél köteles figyelmen kívül hagyni.⁴²

A Lengyel Alkotmánybíróság (a továbbiakban: LAB) 2021. október 7-i döntésében is hasonló tartalmú. Az alkotmánybíróság kimondta, hogy az EU-jog nem élvez elsőbbséget az alkotmányjoggal szemben.⁴³ A LAB szerint az EUB a lengyel bíróságok helyzetét érintő döntésével megsérti a lengyel alkotmány európai joggal szembeni szupremáciáját és Lengyelország szuverenitását, amelynek megőrzése az európai integráció folyamatában is elengedhetetlen. A Román Alkotmánybíróság 2021. június 8-i döntése is hasonló megfogalmazást tartalmaz.⁴⁴ A magyar Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) 2021. december 20-i határozata is – igaz, szörméntén – foglalkozik az ultra vires problémáját tartalmazó, a magyar kormány által benyújtott absztrakt alkotmányértelmezési indítvánnyal.

⁴² Polish Constitutional Tribunal, Decision of October 7, 2021 K3/21.

⁴³ Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozat.

⁴⁴ A korábbi magyar alkotmány, az 1949. évi XX. törvény 2/A. § (1) bekezdése – amelyet az adott 2002. évi LXI. törvény 1. §-a Magyarország 2004. évi EU-csatlakozása előtt iktatott az Alkotmány szabályai közé – szerint: „A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.” Az azóta hatályon kívül helyezett alkotmány itt nem használja sem a szuverenitás, sem a felségjog fogalmat, kizárólag az „Alkotmányból eredő hatásköreit” kifejezést említi, holott a későbbi paragrafusokban a szuverenitás szótól nem tartózkodik (Alkotmány 19. §). A terminológiai eltérés azonban nem változtat azon, hogy az alkotmány nem rendelkezik az EU-jog elsőbbségének korlátaival. Ennek fontosságáról az Alaptörvény már nem feledkezik meg. Azonban az ezekre vonatkozó rendelkezésekre bizonyos tekintetben rugalmatlanság jellemző. Az Alaptörvény E. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. 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. (3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.” A magyar szabályozás, amelyet a hetedik módosítás 2018-ban állapított meg, az EU-jog és az Alaptörvény közötti viszony tekintetében egyrészt az 1970-es évek már idézett alkotmánybíróági értelmezéséhez hasonló álláspontot képvisel – ami a korábbi Alkotmányhoz képest is visszalépésként értékelhető –, másrészt előírja az alkotmányos identitás megsértésének tilalmát.

Az indítvány az illegális migráció EU-jogi szabályozásával kapcsolatban teszi fel a kérdést, hogy:

„végrehajthat-e Magyarország olyan európai uniós jogi kötelezettséget, amely – az európai uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldi a tagállam területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal, de facto az ország népességének részévé válik?”⁴⁵

Határozatában az AB nem ad kategorikus igen vagy nem választ. Annyit mond ki:

„Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésének értelmezése alapján megállapítja, hogy amennyiben az e bekezdésben meghatározott közös hatáskörgyakorlás érvényesülése hiányos, Magyarország a fenntartott szuverenitás védelmében megfelelően jogosult az adott nem kizárólagos uniós hatáskör gyakorlására mindaddig, amíg az Európai Unió intézményei meg nem teszik a közös hatáskörgyakorlás hatékony érvényesítéséhez szükséges intézkedéseket.”⁴⁶

Az AB értelmezése szerint, mint Orbán Endre és Szabó Patrik rámutat: „az alkotmányos identitás védelme elsősorban szuverenitásvédelmi kérdés [...]. Abból az érvelésből azonban, hogy az alkotmányos identitás nem létezhet szuverenitás nélkül, és fordítva, következik, hogy az alkotmányos önazonosságot sértő aktusok egyúttal a szuverenitást sértő aktusok körébe tartoznak.”⁴⁷

ÖSSZEGZÉS

Az uniós jog elsőbbségével kapcsolatban az EUB és a tagállami alkotmánybíróságok gyakorlatának alakulásában három periódust lehet megkülönböztetni. Az első az 1960-as évek elejétől 1992-ig, az EU létrejöttéig tart, a második szakasz 1992-től a Lisszaboni Szerződés (EUSZ, EUMSZ) 2009. december 1-jei hatálybalépéséig, a harmadik pedig a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől napjainkig tart. Az első és a második szakaszban a tagállami alkotmánybíróságok és az EU

⁴⁵ A 32/2021. (XII. 20.) AB határozat részletes elemzését lásd ORBÁN–SZABÓ 2022.

⁴⁶ Lásd: 38. lábjegyzet.

⁴⁷ ORBÁN–SZABÓ 2022: 109.

viszonyát a harmonikus együttműködés jellemezte. A különféle identitásalapú vagy más típusú uniós joggal szembeni fenntartásokról jobbra elméleti vitaként lehetett beszélni. A tagállamok alkotmánybíróságainak „lázadása” a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően kezdődött. Ez a „lázadás” azonban – a tagállami alkotmánybíróságok eltérő hatáskörét is figyelembe véve – korántsem egységes. Mint Blutman László rámutat, az alkotmányos kontrollnak helyt adó eljárások nagyban befolyásolják, hogy az alkotmánybíróságok milyen nyelvezettel fogalmazzák meg az uniós jog feltételes elsőbbségét.⁴⁸ Egyetértek az Orbán–Szabó szerzőpárossal, akik szerint ezek az elméleti viták talán 10 évente csapnak át egy-egy komolyabb gyakorlati konfliktus szintjére, amelyek vagy „zárványok maradnak, vagy okosan megfogalmazott kiút révén megoldódnak”.⁴⁹ Nem becsülöm alá a tagállami alkotmánybíróságoknak az alkotmányos identitás határainak kijelölésével és értelmezésével kapcsolatos, valamint az ultra vires felülvizsgálati eljárások területén kifejtett alkotmányértelmező munkáját, illetve az EUB joggyakorlatával kapcsolatos, az említett területeken megfogalmazott kritikus álláspontját. Azonban egyetértek Blutman álláspontjával, aki szerint

„látni kell, hogy mindebben csak négy-öt alkotmánybíróság érintett. Nem kizárt, lesznek még olyanok, amelyek felsorakoznak melléjük. A 27 tagállam alkotmánybíráskodást végző szerveinek nagy többsége azonban visszafogott és óvatos. Néhány kivétellel legfeljebb elvi fenntartásokat hangoztat, ha az uniós jog elsőbbségéről kell megállapításokat tennie.”⁵⁰

Az előbbi rövid elemzés alapján megállapítható, hogy az uniós jog elsőbbségének érvényesülése, bár problémáktól nem mentes, de töretlen.

IRODALOMJEGYZÉK

- BAST, Jürgen (2019): *Autonomy in Decline? A Commentary on Rimšēvičs and ECB. Verfassungsblog*, 2019. május 13. Online: <https://verfassungsblog.de/autonomy-in-decline-a-commentary-on-rimsevics-and-ecb-v-latvia/>
- BLUTMAN László (2022): Az uniós jog elsőbbsége: alkotmánybíróságok lázadása. *Közjogi Szemle*, 15(1), 1–10.

⁴⁸ BLUTMAN 2022: 9.

⁴⁹ ORBÁN–SZABÓ 2022: 104.

⁵⁰ BLUTMAN 2022: 9.

- BURCHARD, Dana (2017): Belittling the Primacy of EU Law in Taricco II. *Verfassungsblog*, 2017. december 7. Online: <https://verfassungsblog.de/belittling-the-primacy-of-eu-law-in-taricco-ii/>
- GRABENWARTER, Christoph (2011): National Constitutional Law Relating to the European Union. In BOGDANDY, Armin von – BAST, Jürgen (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. 2. kiadás. Oxford–München: Hart – C.H. Beck, 95–144.
- KIRCHMAIR, Lando (2024): *Rethinking the Relationship between International, EU and National Law. Consent-Based Monism*. Cambridge: Cambridge University Press. Online: <https://doi.org/10.1017/9781009380171>
- KRISTOFERITSCH, Gisela (2013): The Charter of Fundamental Rights of the European Union to Be Treated like Constitutional Law. Austrian Constitutional Court Judgment of 14 March 2012, U 466/11 et al. *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 7(1), 88–92. Online: <https://doi.org/10.1515/icl-2013-0111>
- ORBÁN Endre – SZABÓ Patrik (2022): A „visszafoglalás elve”. Az Alkotmánybíróság 32/2021. (XII. 20.) AB határozata az uniós jog hazai érvényesüléséről. *Közjogi Szemle*, 15(2), 103–111.
- PAULUS, Andreas L. (2019): Horizontale und vertikale Aufgabenteilung beim Grundrechtsschutz in Europa. In GROH, Thomas et al. (szerk.): *Verfassungsrecht, Völkerrecht, Menschenrechte. Vom Recht im Zentrum der Internationalen Beziehungen. Festschrift für Ulrich Fastenrath zum 70. Geburtstag*. Heidelberg: C.F. Müller, 79–88.
- The Federal Constitutional Court's PSPP Judgment (2020). *German Law Journal*, 21(5) (Special Section).
- TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila szerk. (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest: KJK-Kerszöv.

