

# ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS: PAJZS, KARD VAGY PÁRBESZÉD? SZÉLJEGYZETEK EGY FOGALOM TÖRTÉNETÉHEZ

Constitutional identity: shield, sword or dialogue?

Some remarks on the history of an idea

HORVÁTH ATTILA\* – PÉK ERZSÉBET\*\* – SZEGEDI LÁSZLÓ\*\*\* – SZÓKE PÉTER\*\*\*\*

Az alkotmányos identitás problematikája évtizedek óta közjogi és politikai viták tárgyát képezi az Európai Unió és az egyes tagállamok relációjának vonatkozásában. Jelen tanulmány az alkotmányos identitás szerepét három meghatározó alapító tagállam, Franciaország, Németország és Olaszország példáján vizsgálja, kitérve a joggyakorlatra – főként az alkotmánybíróságok (illetve Franciaországnál az alkotmánytanács) szerepére –, valamint az alkotmányos identitás fogalmának fejlődésére. Az összehasonlítás során különösen a normahierarchia, a belső jog és a (közösségi) uniós jog viszonya, valamint az tagállami alkotmánybíróságok legújabb releváns döntéseinek tárgyalása képezi az elemzési szempontot.

**Kulcsszavak:** alkotmányos identitás, alkotmánybíróságok, alkotmányos párbeszéd

The phenomenon of constitutional identity has been a subject of public law and political debates for decades regarding the relationship between the European Union and its member states. The present study examines the role of constitutional identity through the example of three key founding member states: France, Germany and Italy. It highlights the evolution of the concept in the recent case law of the three respective constitutional courts (in France, the Constitutional Council) in a comparative approach. Special attention is paid to the question of supremacy, i.e. the hierarchy between EU law and national laws.

**Key words:** constitutional identity, constitutional courts, constitutional dialogue

## Témafelvetés: az alkotmányos identitás fogalmának nyomában

Az identitás az elmúlt két évtizedben hívószóvá vált számos tudomány, a politika, a szellemi élet, sőt, talán az élet számos egyéb területén is. A témának immár szinte áttekinthetetlenül

---

\* Dr. Horváth Attila, PhD

kutató

Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

adjunktus

Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

1525 Budapest, Pf. 79.

attila.horvath@mfi.gov.hu

\*\* Dr. Pék Erzsébet

kutató

Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

1525 Budapest, Pf. 79.

erzsebet.pek@mfi.gov.hu

\*\*\* Dr. Szegedi László, PhD

adjunktus

Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

kutató

Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

1441 Budapest, Pf. 60

szegedi.laszlo@uni-nke.hu

\*\*\*\* Dr. Szóke Péter

kutató

Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

1525 Budapest, Pf. 79

peter.szoke@mfi.gov.hu

gazdag irodalma van.<sup>1</sup> Beszélhetünk kulturális, nyelvi, vallási, nemzeti, etnikai, politikai identitásról, (ön)azonosságról. A fogalomnak nyilvánvalóan nincs általános definíciója, a vele kapcsolatos vitáknak pedig még az említése is messze meghaladná jelenlegi kereteinket. Abban sok szerző megegyezik, hogy az identitás keresése – vagy akár feltalálása – napjainkban egyfajta reakció a globalizáció okozta általános elbizonytalanodásra, fogódzó iránti vágy a részben elképzelt vagy idealizált múltban és hagyományokban a kiszámíthatatlan jövővel szemben. Az ellentét két fő áramlat között mutatható ki: a gondolkodók egy része az identitásokat determinista módon felfogva, ezek konfliktusát elkerülhetetlennek, de legalábbis valószínűnek tartja (Fallaci, Huntington); mások ezzel ellentétben lehetségesnek, sőt, az idők jeleinek tartják az ezek közötti párbeszédet (II. János Pál, Riccardi, Keppel, Martonyi). Az alkotmányos identitás meghatározása – amint látni fogjuk – ugyancsak bizonytalan. Annyit azonban kijelenthetünk, hogy az alkotmányos identitás a nemzeti és kulturális identitás egyik különleges összetevője. Az alkotmányos identitással kapcsolatos vita hazánkban a 2011-ben elfogadott Alaptörvény kapcsán kapott először nagyobb figyelmet.<sup>2</sup> Miután az egykori kommunista blokk országai közül Magyarország volt az egyetlen, amely az Európai Unióhoz csatlakozása után fogadott el új alkotmányt, ennek viszonya az uniós joghoz, a szupremácia kérdése élénk szakmai és politikai viták tárgyává lett, és több európai intézmény napirendjén is szerepelt. Ebben az összefüggésben érdemel különös figyelmet Trócsányi László *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció* c. kötete.<sup>3</sup> Ebben az Alaptörvénnyel kapcsolatos szakmai álláspontjának bemutatására vállalkozik, aminek során központi szerepet szán az alkotmányos identitás témájának, kitérve a vonatkozó nemzetközi, uniós és tagállami esetjogokra, valamint elméleti megnyilvánulásokra.<sup>4</sup> Végső soron azonban ő is a szupremácia problémára keresi a megoldást. Fel- és elismeri, hogy az uniós jog elsőbbsége elvének rögzítése szükséges volt az uniós jog *sui generis* jogrendszerként történő működőképességéhez, mert ez garantálja végső fokon a közös politikák, döntések végrehajthatóságát. Másrészt a vonatkozó esetjog és az újabb szakirodalom fényében úgy véli, hogy az uniós jog primátusa nem lehet abszolút: az alkotmány, vagy legalábbis az annak legbelső magját képező rendelkezései nem sorolhatók be a többi nemzeti norma közé, amelyek fölött az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: EuB) korlátlan joghatóságot gyakorolhat; ezek ugyanis olyan, a szuverenitása integráns részét képező, tételes jogon túlmutató értékek, amelyekről a tagállam még az uniós szerződésekben sem mond(hat)ott le. A dilemma feloldását Trócsányi az önkorlátozásban és a párbeszédben véli megtalálni. Egyrészt rámutat, hogy a tagállami *alkotmányozó* maga is korlátozza a tagállami *jogalkotó* szuverenitását, amennyiben olyan intézményrendszer fennállásáról kell gondoskodnia, amely a kollíziót megakadályozni hivatott. Másfelől pedig az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) 4. cikk (2) bekezdését úgy fogja fel, mint amely révén maga az elsődleges uniós jog állít korlátot az uniós jogalkotó elé: intézkedése nem sértheti a

<sup>1</sup> Néhány a magyarul is kiadott alapművek közül: II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005; Gilles KEPPEL: *Dzsiháid*. Európa Kiadó, Budapest, 2007; Andrea RICCARDI: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009; Oriana FALLACI: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016; Niall FERGUSON: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016; MARTONYI János: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018; Samuel P. HUNTINGTON: *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019.

<sup>2</sup> Ugyanakkor a kapcsolódó hazai alkotmánybírói gyakorlat elemzése is igen szerteágazó (lásd pl. BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1.; SÜLYÖK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybírói gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybírói az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közlöny* 2017/3.

<sup>3</sup> TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció*. HVG-ORAC, Budapest, 2014

<sup>4</sup> TRÓCSÁNYI: i. m. 70–80.

tagállam nemzeti identitását, vagy ha igen, akkor vita esetén nem hivatkozhat többé az uniós jog elsőbbségére. Az alkotmányos identitás fogalmára vonatkozóan az egyes nemzeti (uniós jogi kontextusban tagállami) alkotmányok alapvetően nem határozzák meg, hogy speciálisan melyik és milyen elvi jellegű tételeket, alapvető értéket vagy szabályokat tekintenek az identitást képező vagy kifejező elemeknek.<sup>5</sup> Trócsányi a fogalmat a szuverenitás felől közelíti meg, amikor ezt írja: „*A többszintű alkotmányosság korában a nemzeti szuverenitásra való hivatkozás akár anakronisztikusnak is tűnhet, ezért a tagállamok »szótárában« megjelent a szuverenitást helyettesítő – a fülnek kellemesebben hangzó alkotmányos identitás kifejezés*”.<sup>6</sup> Amint azonban a szuverenitásnak van klasszikus, nagyjából mindenki által elfogadott definíciója, úgy az alkotmányos identitás (a fogalom lényegéből következően) bizonytalan tartalmú: minden ország más és mást tekint e tárgykörbe tartozónak.<sup>7</sup> E gondolatmenet nyomán halad Kruzslicz Péter Pál doktori értekezése is, aki szintén a szuverenitás-problémára adott válaszként értelmezi az alkotmányos identitás fogalmának megjelenését, különös alaposággal mutatva be a vonatkozó francia irodalmat és alkotmánytanácsai esetjogot.<sup>8</sup> Kettejük kutatási eredményei alapján talán azt is mondhatjuk, hogy ez az eszme nem annyira genezis, mint inkább evolúció – vagy devolúció? – eredménye: a nemzeti szuverenitás lassan átadhatja a helyét a tételes jogilag és jogdogmatikailag – egyelőre – bizonytalanabb definíciójú alkotmányos identitásnak; de legalábbis a két fogalom együttélésére kell majd berendezkednünk. (Az alkotmányos identitás fogalma természetesen az alkotmány – mint az identitást hordozó alkotmányos rendszer leképeződése – felől közelítve is megragadható.<sup>9</sup>) Drinóczi úgy fogalmaz, hogy azt az alkotmány értelmezésével felruházott szerv határozza meg, így az alkotmányos identitás egyes tartalmi elemei akkor nyernek külön jogi relevanciát, amikor azokat valamilyen jogvitában – akár alkotmánymódosítási eljárásban, akár az uniós hatáskörgyakorlással, esetlegesen annak Unió általi túllépésével kapcsolatban kezdik el azt vizsgálni. Az EuB oldaláról a tagállami identitás az EUSz. 4. cikk (2) bekezdése alapján történő alkalmazása az adott jogvitában szereplő szabályok (elvek, értékek) közötti mérlegelés eredményeként bontakozik ki.<sup>10</sup> Utóbbi 4. cikk (2) bekezdése szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Bár ez a rendelkezés egy összetett rendszert hoz létre, hiszen több párhuzamos fogalmat alkalmaz, így a nemzeti identitás, az akár tagállami alkotmányos identitás részét képező politikai és alkotmányos berendezkedés. Eltérő lehet ezek jelentősége az egyes államoknál, és természetesen eltérő az ezekhez kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat is.

Jelen tanulmány célja az alkotmányos identitás vizsgálata három meghatározó alapító tagállam, Franciaország, Németország és Olaszország vonatkozásában. Egyrészt felvázoljuk,

---

<sup>5</sup> A meghatározásokra lásd a következő munka 8. lábjegyzetét: DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018 <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.]. Az alkotmányos identitás jogelméleti megközelítését illetően lásd TRIBL Norbert: Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle* 2018/1. A szerző szerint „*az alkotmányos identitás elmélete alkalmas lehet annak a határnak a megvonására, hogy egy, az európai integrációban részes tagállam az állami szuverenitásból fakadó »önrendelkezési jogról«, alapvető alkotmányos kérdéseket érintő döntési jogosultságról a szuverenitástranszfer folytán milyen körben mondhat le az integráció javára*” (164.).

<sup>6</sup> TRÓCSÁNYI: i. m. 72.

<sup>7</sup> TRÓCSÁNYI: i. m. 72–73. Hasonló érvelésre lásd: BLUTMAN: i. m. 9.

<sup>8</sup> KRUSZLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzetialkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019. 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24. DOI: 10.14232/phd.10156.

<sup>9</sup> TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1. 114.

<sup>10</sup> DRINÓCZI: A tagállami..., [5]

hogyan jelent meg ez a fogalom a három tagállam joggyakorlatában, egyidejűleg tágabb történeti összefüggésben bemutatva az alkotmányos identitás fogalmának fejlődését a három állam alkotmánybírói gyakorlatában. Másrészt arra is kitérünk, hogy a tagállamok alkotmánybírói (az alkotmánybírók közé a francia alkotmánytanácsot is beleértve) milyen megállapításokat tettek az alkotmányos identitás tartalmáról, illetve az alkotmányos identitás fogalma milyen fejlődésen ment át az európai integráció és az érintett tagállam egyes társadalmi, gazdasági és politikai viszonyainak figyelembe vételével. A cikk három kiemelt terület vonatkozásában veti össze a vizsgált államok gyakorlatát, ezek a normahierarchia, a belső jog és a (közösségi) uniós jog viszonya, valamint az tagállami alkotmánybírók legújabb releváns döntéseinek bemutatása. Az összegzés során röviden azt is felvillantjuk, hogy az alapító államok gyakorlatához képest milyen utat járt be a magyar Alkotmánybíró az alkotmányos identitás fogalmát illetően.

Megjegyzendő, hogy a téma vizsgálatának különös jelentőséget, egyúttal aktualitást ad a német Szövetségi Alkotmánybíró 2020 májusában meghozott döntése, amely az Európai Központi Bank PSPP elnevezésű kötvényvásárlási programja kapcsán ismét az uniós jogi, valamint a napi politikai viták középpontjába helyezte az EU általi hatáskör-túllépés, valamint az alkotmányos identitás témakörét. A lezajló jogi és meginduló politikai diskurzus alapvető jelentőségű lehet az európai integráció jövőjét illetően.

## 1. Normahierarchia és szupremácia: az uniós jog helye és szerepe

### 1.1. Franciaország: revolúció helyett evolúció

A három nagy alapító tagállam közül Franciaország<sup>11</sup> volt az, amelynek választói 2005-ben népszavazáson utasították el az alkotmányszerződés tervezetét. Az integráció addig felfutó lendülete ezzel megtört: a dagály máig tartó apályba fordult. Ezek után azt várhatnánk, hogy a francia jogalkotó és a bíróságok az alkotmányos identitást olyan erős védelemben részesítik, ami súlyos konfliktusok forrása. Míg azonban a német alkotmánybíró egy-egy uniós jogot érintő ítéletével képes címlapokra kerülni és megrendíteni a világ pénzpiacait, a francia alkotmánytanács határozatai az utóbbi időben effajta szenzációval nem szolgáltak, mert bár az alkotmányos identitásra hivatkozást ez a testület is bevezette esetjogába, ezzel egyetlen nagyobb európai projektnek sem állta útját.

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése a francia joggyakorlatban és elméletben jól ismert, a szakirodalomban bőszegesen tárgyalt fejlődés eredménye.<sup>12</sup> Ehelyütt csak az alkotmánytanács (*Conseil constitutionnel*) esetjogára tekintettel, azzal összefüggésben foglalkozunk vele. Az origó itt is a szuverenitás. Azért is, mert az alkotmányos identitás kérdése szinte minden tagállamban a szupremácia-problémával összefüggésben merül fel. Az

<sup>11</sup>Franciaország, Németország és Olaszország nélkül az európai integráció elképzelhetetlen lett volna és lenne ma is. Míg azonban a német és olasz vezetők (Adenauer, De Gasperi) föderalisták voltak, az 1958-ben köztársasági elnökké választott de Gaulle az Atlanti-óceántól az Urálig terjedő, de államok szövetségében megvalósuló európai egység híve volt. A szintén föderalista Monnet és de Gaulle belső vitája túlélte a két francia államférfit, és európai szintre emelve ma is tart.

<sup>12</sup> Erről lásd: Anne LEVADE: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2010/26.; Ariane VIDAL-NAQUET: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue générale de droit international public* 2014/3.; valamint Pierre Mazeaud-nak az alkotmánytanács elnökének a köztársasági elnökhöz intézett 2005. január 3-i beszédét: Pierre MAZEAUD: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.; Dominique ROUSSEAU: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgorgue-Larsen), Pedone, Paris, 2011

államok úgy érzik, hogy ahhoz, hogy hatásköreik (gyakorlásának) egy részét valamely külső entitásra ruházzák, alkotmányos felhatalmazásra van szükségük. Effajta felhatalmazó záradék kezdetleges formában szerepel az 1946. évi francia alkotmány – ma is hatályos<sup>13</sup> – preambulumának 15. pontjában: „*Franciaország hozzájárul szuverenitása korlátozásához a béke megteremtése érdekében*”. Az európai integrációban való részvétel Franciaország esetében is eleinte nemzetközi jogi alapokon állt. A jelenleg hatályos, 1958. évi alkotmány 55. cikke a monista megközelítést választja: kimondja a kihirdetett nemzetközi szerződések elsőbbségét a nemzeti joghoz képest; azaz nincs szükség további inkorporációra hazai jogforrás által ahhoz, hogy az adott nemzetközi norma hatályba lépjen és közvetlenül alkalmazható legyen. Külön kérdés azonban, vajon mi történik akkor, amikor a belső jog ellentétbe kerül a nemzetközi szerződéssel. Logikailag felmerülhetne ugyanis az 55. cikkbe ütközés megállapítása, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az összhangot az 54. cikkben foglalt szuverenitás-teszt már előzetesen is hivatott garantálni: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a parlament két háza bármelyikének elnöke, vagy hatvan képviselő vagy hatvan szenátor kérheti az alkotmánytanácstól annak előzetes vizsgálatát, hogy valamely nemzetközi jogi kötelezettség tartalmaz-e az alkotmányba ütköző rendelkezést; ha igen, akkor az adott nemzetközi jogi norma csak megfelelő alkotmánymódosítás után hirdethető ki. Az alkotmánytanács azonban a jogszabályoknak következetesen csak „alkotmányszerűségről” (*constitutionnalité*) hajlandó nyilatkozni, a „szerződészerűség” (*conventionnalité*) vizsgálatát a rendes bíróságokra bízva, vagyis ezeknek kell eldönteniük, hogy konfliktus esetén a belső vagy a nemzetközi jogot alkalmazzák-e, és nekik kell érvényt szerezniük a nemzetközi jog primátusa elvének. Ezt az elvet előbb 1975-ben a nemzetközi jog, majd 2010-ben az uniós jog tekintetében is rögzítette a testület.<sup>14</sup> Az igazi kérdés a nemzetközi szerződéseknek nem is a belső joghoz, hanem a nemzeti alkotmányhoz való viszonya; a hierarchia megállapítása itt már bonyolultabb,<sup>15</sup> amint alább látni fogjuk.

Ennek vizsgálatakor egyrészt figyelembe kell venni, hogy a nemzetközi szerződéseket az arra jogosultak (köztársasági elnök, a miniszterelnök, a nemzetgyűlés vagy a szenátus elnöke, illetve bármelyik kamara hatvan tagja) indítványára az alkotmánytanács megvizsgálja, és amennyiben részben vagy egészben alkotmányba ütközőnek találja, a normát csak az alkotmány megfelelő módosítása után lehet ratifikálni, kihirdetni – az imént említett 54. cikk szerint. Ebből akár az is következhetne, hogy az e próbán átment nemzetközi szerződések az alkotmányhoz képest elsőbbséget élveznek. Másrészt az alkotmányban az elmúlt évtizedekben név szerint is említést nyertek nemzetközi, köztük az Európai Unióról szóló szerződések<sup>16</sup> is, amelyek ezen a szuverenitásteszten átestek.<sup>17</sup> Ennek a fejlődésnek az eredménye az Európai Közösségekben, később az Európai Unióban való részvételre felhatalmazó záradék a 88-1. cikkben, amelyet 1992-ben illesztettek az alkotmányba: „*A Köztársaság részt vesz az Európai Közösségekben és az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az e célból általuk létrehozott szerződések alapján közösen gyakorolják*”. E cikket azóta többször módosították: elkezdtek megnevezni benne a Szerződéseket. Az első ezek közül éppen a soha

<sup>13</sup> Az ötödik köztársaság 1958. évi alkotmánya ugyanis az előző alaptörvény preambulumát hatályban tartja.

<sup>14</sup> A két precedens értékű ítélet: Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975 6 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7559DC.htm>, 2020. május 17.); Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 10 et 16 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. május 17.).

<sup>15</sup> A szupremáciáról és a jogforrások hierarchiájáról szóló részek megírásához nagyban támaszkodtunk a francia alkotmányhoz a Dalloz Kiadó által írott kommentárra:

<https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=CCDF052180>, 2020. május 20.

<sup>16</sup> 88-1. (Lisszaboni Szerződés), 88-3. cikk (Maastrichti Szerződés)

<sup>17</sup> ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban* (PhD értekezés) (PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019) 43. [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban\\_Endre\\_dolgozatv1.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf), 2020. május 25.

hatályba nem lépett Alkotmányszerződés volt, amely így 2005 márciusától 2008 februárjáig hivatkozásszerűen szerepelt a hatályos francia alkotmányban. A 2009. december 1. óta hatályos szöveg így szól: „A Köztársaság részt vesz az Európai Unióban, amelyet államok arra irányuló szabad döntésükkel hoztak létre, hogy meghatározott hatásköreiket az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés alapján közösen gyakorolják, amint azok a 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződésből adódnak”. Ebből következhetne, hogy mivel ezeket a szerződéseket az alkotmány szövegébe az alkotmányozó így mintegy beemelte, az alkotmánytanács hajlandó megvizsgálni a jogszabályok e szerződéseknek való megfelelését.

2004-ben több irányelvet átültető francia törvényt is az alkotmánytanács napirendjére került,<sup>18</sup> ami lökést adott a vonatkozó esetjog fejlődésének. A vizsgálódás két irányban zajlott. Egyrészt arra irányult, hogy tisztázza, megfelel-e az átültető jogszabály az uniós jognak; másrészt hogy a francia alkotmánnyal is összhangban van-e. Az alkotmánytanács egyfelől rögzítette, hogy az alkotmány 88-1. cikke folytán az irányelvek megfelelő átültetése alkotmányos követelmény (*exigence constitutionnelle*).<sup>19</sup> Valamely irányelv nem megfelelő átültetése csak akkor éri el az alkotmánytanács ingerküszöbét és eredményezheti a 88-1. cikkbe ütközés megállapítását, ha az átültető jogszabály nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az átültetendő irányelvvel (*manifestement incompatible avec la directive qu'elle a pour objet de transposer*) – egyébként a rendes bíróságok feladata az átültetés megfelelőségének vizsgálata és biztosítása. Ami a második szempontot, azaz az átültető norma esetleges közvetlen alkotmányellenességét illeti, az akkor állapítható meg, ha a nemzeti bíróság előtt hivatkozható normatartalma kifejezetten ellentmond az alkotmány valamely tételes rendelkezésének (*disposition expresse contraire de la Constitution*). Amennyiben kifejezett ellentmondás nem állapítható meg, úgy a labda ismét csak az EuB-nál pattog, amely megvizsgálja, hogy az irányelv az átruházott hatásköröknek és az alapító szerződésben garantált alapjogoknak megfelel-e. A következő állomást a felhatalmazó klauzula, a 88-1. cikk fent idézett módosítása jelentette a Lisszaboni Szerződés név szerinti megemlítésével. Ez a módosítás sem változtatta meg érdemben az alkotmánytanácsnak az irányelveket átültető jogszabályok vizsgálatára vonatkozó gyakorlatát. E tekintetben lényeges a 2010-605 DC sz. ítélet.<sup>20</sup> E határozat tárgya a szerencsejátékok szervezésének liberalizálását szabályozó törvénytervezet volt, amelyekre nemzetgyűlési képviselők egy csoportja előzetes normakontrollt kért az alkotmány 61. cikke szerint, egyebek között azt kifogásolva, hogy az nincs összhangban az uniós joggal.<sup>21</sup> Az alkotmánytanácsi határozat az 1975-ös precedens nyomán megismétli, hogy az Alkotmány 61. és 61-1. cikke szerinti előzetes normakontroll-eljárásban nincs hatásköre szerződésszerűség (*conventionnalité*) vizsgálatára, még a „Lisszaboni Szerződésnek az alkotmányban történő említése ellenére”<sup>22</sup> sem. Azt megállapítja ugyan a testület, hogy az alkotmány 88-1. cikke alapján a közösségi (sic!) irányelvek átültetése a belső jogba alkotmányos követelmény.<sup>23</sup> Ám a megfelelés vizsgálata – tehát saját maga – elé kettős korlátot állít. Egyfelől emlékeztet arra, hogy semmilyen irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult (ennek kifejtését l. alább); másrészt viszont az alkotmánytanács csak „korlátozott és aszimmetrikus kontrollt”

<sup>18</sup> Ezeknek az ítéleteknek az összefoglaló elemzését lásd: ORBÁN: i. m. 45–46.

<sup>19</sup> Az *exigence constitutionnelle* esetében Orbánhoz képest más fordítást javaslunk: „alkotmányos parancs” helyett „alkotmányos követelmény”-t.

<sup>20</sup> <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010605DC.htm>, 2020. június 1.

<sup>21</sup> Az alkotmánytanács eljárását kérő képviselői beadványban nincs nyoma konkrét uniós jogszabálynak. Csupán arra történik benne hivatkozás, hogy az uniós jog nem követeli meg a szerencsejátékok liberalizációját.

<sup>22</sup> Az ítélet 16. bekezdése: „...nonobstant la mention dans la Constitution du traité signé à Lisbonne”.

<sup>23</sup> Uo. 17. bekezdés: „...la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle”.

végezhet,<sup>24</sup> mivel a rendelkezésére álló szűk, legfeljebb egyhónapos határidő miatt csupán annyi várható el tőle, hogy az uniós jognak való meg nem felelés kirívó eseteit megállapítsa. Ennek hiányában a rendes bíróságok feladata biztosítani a nemzeti és az uniós szabály közötti összhangot.

## 1.2. Olaszország: alkotmánybíróság az alkotmány és a közösségi jog között

Olaszország, bár az EGK egyik alapító állama volt, a többi tagállamhoz képest hosszú utat járt be a közösségi jog befogadása és a közösségi jog elsőbbségének elismerése terén. Az 1948. január 1-jén hatályba lépett alkotmány 10. cikk (1) bekezdése rendelkezett a nemzetközi jog elsőbbségének elismeréséről, mely szerint az olasz jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz. Olaszország a klasszikus dualista elv alkalmazásával a nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket külön jogi aktussal emeli be a belső jogába, amelyek a belső jogszabályokkal szemben elsőbbséget élveznek. Az alkotmány, illetve az alkotmánybíróságról szóló törvény nem rendelkezik az alkotmány nemzetközi szerződéssel való összeütközésének vizsgálatáról; az alkotmánybíróság a nemzetközi szerződéssel való összeütközés esetén kizárólag a nemzetközi szerződést belső jogba átültető jogszabály alkotmányosságát vizsgálja ún. közvetett eljárásban (*sindacato in via incidentale*)<sup>25</sup> utólagos normakontroll útján.

Olaszország az EGK-hoz való csatlakozása és tagsága egyedülálló módon az alkotmánynak eredetileg az ország ENSZ-hez, illetve más nemzetközi szervezetekhez való csatlakozását lehetővé tevő 11. cikkén<sup>26</sup> alapul, amelyben hozzájárult szuverenitása korlátozásához a békét és a nemzetek közötti igazságosságot előmozdító nemzetközi szervezetekben való részvétel érdekében. Olaszország uniós tagságának alkotmányos jogalapja más tagországok gyakorlatától eltérően és az uniós alapító szerződések folyamatos módosulásai ellenére alkotmánymódosítás nélkül, változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt.

A közösségi jog és a közösségi jog nemzetközi szerződésektől eltérő jellegének olasz alkotmányban való megjelenése jelentős időbeli késéssel, az alkotmány V. fejezetének 2001-es átfogó módosítása<sup>27</sup> nyomán történt meg. Az alkotmánymódosítás során elfogadott 117. cikk (1) bekezdés azonban csak a közösségi jogot emeli be az alkotmányba, de érintetlenül hagyja az uniós tagság jogalapját biztosító 11. cikket. Az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a törvényhozó hatalmat az állam és a régiók gyakorolják az alkotmánnyal, az Európai Unió által meghatározott korlátozásokkal és a nemzetközi kötelezettségekkel összhangban. Az olasz alkotmány ugyanakkor a 2001-es módosítást követően sem tartalmaz kifejezett Európa-klauzulát, illetve nem rögzíti a közösségi jog kifejezett elsőbbségét sem, továbbá Olaszország Európai Unióban való részvételének alapja változatlanul az alkotmány 11. cikke maradt. A 117. cikk (1) bekezdése alapján ugyanakkor megtörtént a közösségi jog és a

<sup>24</sup> „...le contrôle qu'exerce le Conseil constitutionnel est à la fois restreint et asymétrique”. Lásd az ítélethez fűzött hivatalos kommentár 10–11. oldalát. (Les Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 29) ([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2010605dc/ccc\\_605dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2010605dc/ccc_605dc.pdf), 2020. június 1.)

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> „[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.”

<sup>27</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/10/24/001G0430/sg>, 2020. április 6.

nemzetközi szerződések alkotmányba való beemelése, iránymutatást adva a belső jogalkotás és a közösségi jog viszonya vonatkozásában, de nem kimondva a közösségi jog elsőbbségét. Az olasz alkotmánybíróság a fenti alkotmányos keretek között alakította ki ítélkezési és értelmezési gyakorlatát. A tagállami és uniós hatáskörök ütközésének és a közösségi jog olasz joggal szembeni elsőbbsége megítélésének központi elemei így az alkotmány 11. cikkében meghatározott szuverenitás-korlátozáshoz való hozzájárulás, valamint az alkotmány 117. cikk (1) bekezdése alapján a közösségi jogból származó, a jogalkotó részére megállapított jogalkotási korlátozás. Ahogy Morrone is megállapította, az alkotmánymódosítást követően „*országunk Európában való részvételének jogalapja az Alkotmány 11. cikke, melyhez képest a 117. cikk deklaratív jellegű, amely az uniós jog és a jogalkotás közötti kapcsolatra korlátozódik, anélkül, hogy normatív módon tartalmazná a primátus elvét, melyet a szuverenitás-korlátozás elve keretében lehet értelmezni.*”<sup>28</sup>

### 1.3. Mindaddig és azon túl? – Az uniós jog a német jogrendszerben és joggyakorlatban

A tagállami alkotmánybíróságok saját alkotmányuk kerete szerint alakítják gyakorlatukat és tartják fenn maguk számára a hatáskört, hogy miképpen értékeli az EU vélelmezett hatáskörtúllépéseit. Az alkotmánybíróságok ellenállása abból a szempontból érthető, hogy nemzetközi (csatlakozási) szerződés teremtette *sui generis* jogrendszer rendelkezései a tagállami alkotmányok fölé kerülnek (kerülhetnek) a normahierarchiában. Így a nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettség folytán lehetőség nyílt a tagállami alkotmányok burkolt módosítására is. Ennek okán leggyakrabban külön speciális uniós jogi klauzulák kerültek be a tagállami alkotmányokba. A német szövetségi alkotmány (*Grundgesetz* – a továbbiakban: GG) korábban nem rendelkezett önálló európai uniós klauzuláról, hanem a nemzetközi szervezetekre vonatkozó felségjog átruházások lehetősége jelentette ennek jogi alapját, majd ebben új fejezet a Maastrichti Szerződés miatt jelent meg, amely erősen épített Németország addigi integrációs tapasztalataira.<sup>29</sup>

Az önálló Európa-klauzulát a GG 23. cikke foglalja magában. Eszerint a Német Szövetségi Köztársaság az egyesült Európa megvalósításához az EU létrehozásán keresztül járul hozzá. A GG lefekteti, hogy az EU-t kötelezik a demokratikus, jogállami, társadalmi és a föderatív alapelvek, a szubszidiaritás elve, továbbá az a kötelezettség, hogy a GG által biztosított jogvédelem lényegéhez hasonló jogvédelmet biztosítson. A 23. cikk alapján nyílik meg a felségjogok átruházásának<sup>30</sup> lehetősége, amelynek feltétele a Bundesrat által jóváhagyott törvény. Arra is utal e cikk, hogy melyek a GG azon rendelkezései a 79. cikk (3) bekezdésére való visszautalással, amelyeket nem érinthet az európai integráció. Így az alkotmánymódosítással meg nem változtatható rendelkezések felölelik a föderatív berendezkedést, az egyes tartományok törvényhozásban való közreműködését, a GG 1. cikke szerinti emberi méltóság, emberi jogok védelmét és elismerését, az alapjogok jogi kötőerejét, valamint a GG 20. cikke szerinti alkotmányos alapelveket (demokratikus és szociális

<sup>28</sup> Andrea MORRONE: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.

<sup>29</sup> LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17., 14. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.

<sup>30</sup> A kapcsolódó terminológiai kategóriákról és az átruházás kereteiről bővebben lásd: LÁNCOS: i. m.; JAKAB, András – Pál SONNEVEND: *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPJ Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200526-013433-0.



szövetségi állam, népszuverenitás, hatalommegosztás, végül jogállamiság elve) és az ellenállási jogot.

A Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht* – továbbiakban: *BVerfG*) Solange I és II, valamint a banánpiaci rendtartást vizsgáló döntéseiben<sup>31</sup> lefektette a közösségi aktusok BVerfG általi felülvizsgálatának lehetőségét. A döntések alapját a „mindaddig” (*solange*) klauzula jelentette, amely fenntartotta a felülvizsgálat lehetőségét, amíg az integráció nem fekteti le a GG „megegyező intenzitású”<sup>32</sup> alapjogvédelem rendszerét. Ez az érvelés idővel meggyengült, hiszen a közösségi alapjogvédelem egyre inkább megerősödött. A döntések jelentősége azzal is összefüggésben volt, hogy a BVerfG döntési jogot formált maga számára a közösségi jogi aktusok németországi érvényesülésének tárgyában. A meggyengülés egyértelmű jeleként utóbb a felülvizsgálat lehetőségét csak kivételes esetekre tartották fenn.<sup>33</sup>

A Maastricht-döntésben<sup>34</sup> a BVerfG a Maastrichti Szerződést felülvizsgálva a GG – már az új integrációs klauzulával is kiegészült – 23. és a 79. cikkét együttozva határozta meg a felségjogok átruházásának korlátait. Ahogy Lános megjegyzi, a bevezetett *ultra vires* teszt alapja az integrációs program kellőképpen meghatározott volta, mivel általános felhatalmazás gyakorlása a népszuverenitás elvével ellenkezne. A BVerfG kimondta, hogy a ratifikáló törvénnyel szentesített „integrációs programon” túllépő uniós aktusok német felségterületen nem bírnak kötelező erővel ott, ahol fenntartotta a testület a felülvizsgálat hatáskörét. A demokrácia elvének megsértését illetően egy szupranacionális szervezetben a demokratikus legitimáció megfelelő szintje meghatározó. Így az Európai Unió feladatainak és hatásköreinek kiterjesztésével szemben „a Bundestagnak megfelelő súlyú feladatai és hatáskörei kell, hogy maradjanak”. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tagállami parlamenteknél kell, hogy maradjon a feladatok és hatáskörök többsége, de ez persze relatív viszonyrendszert teremtett.<sup>35</sup>

A Honeywell-döntésében<sup>36</sup> a BVerfG tovább finomította az *ultra vires* tesztet, így annak nyilvánvaló hatáskör-túllépéssel és az uniós aktus általi tagállamok hátrányára való strukturális jelentőségű eltolódással (hatáskör-módosulással) kell járnia. Emellett pedig az EuB-bal fennálló együttműködés biztosításaképpen előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelem előzi meg a felülvizsgálatot.<sup>37</sup>

## 2. Az alkotmányos identitás megjelenése az alkotmánybíróságok gyakorlatában

### 2.1. Az alkotmányos identitás megjelenése a francia alkotmánytanács esetjogában: egy *diszkrét* entrée

Az Alkotmányszerződés egyértelműen kodifikálta volna az Alkotmányszerződés és általában az uniós jog elsőbbségét a tagállami joggal szemben.<sup>38</sup> A hatályba lépés elmaradása miatt az uniós jog primátusát bírói döntések érvényesítik vagy vonják kétségbe. A dilemma

<sup>31</sup> BVerfG, Urteil vom 29. Mai 1974, 2 BvL 52/71.; Urteil vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83.

<sup>32</sup> CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118.

<sup>33</sup> Ld. bővebben: LÁNOS: i. m. 12–14.

<sup>34</sup> BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92.

<sup>35</sup> LÁNOS: i. m. 15. A magyar Alkotmánybíróság némileg szelektív megközelítéséről az egyes német és egyéb tagállami alkotmánybírósági döntéseket illetően lásd: BLUTMAN, i. m. 5.

<sup>36</sup> BVerfG, Beschluss vom 6. Juli 2010, 2 BvR 2661/06.

<sup>37</sup> Bővebben lásd: CHRONOWSKI – VINCZE: i. m. 118–119.; ORBÁN: i. m. 52.

<sup>38</sup> Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról I-6. cikk ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2004.310.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2004:310:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2004.310.01.0001.01.HUN&toc=OJ:C:2004:310:TOC), 2020. május 10.)

eldöntéséhez fontos – mégis viszonylag ritkán említett – forrás lehet ugyanakkor a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 17. nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.<sup>39</sup>

Az alkotmányos identitás fogalmának megjelenése és kimunkálása az elméletben és a joggyakorlatban úgy is felfogható, mint a helyzet tisztázására tett kísérlet, persze a tagállami jog javára és az uniós jog feltétlen elsőbbsége elvének kétségbe vonásával. Am írásunk tárgya nem a fogalom körül zajló elméleti vita, hanem ehelyütt csupán az alkotmánytanács esetjogában kapott értelmezése és szerepe.

Az alkotmányos identitás mint fogalom és hivatkozási alap megjelenése az alkotmánytanács ítéleteiben paradox módon éppen az elvetett Alkotmányszerződéshez köthető. Ezzel a dokumentummal ugyanis a tagállamok nem kevesebbre, mint az Európai Unió alkotmányos alapokra helyezésére, „konstitucionalizálására” (*constitutionnalisation*) tettek – épp a francia választók akaratán elbukott – kísérletet. Sikere esetén pedig a projekt elvezethetett volna az európai alkotmányos identitás, végső soron akár az európai szuverenitás megfogalmazásához.<sup>40</sup> (Egyik sem került le teljesen a napirendről: Emmanuel Macron francia elnök újra megfogalmazta a tagállami szuverenitásokat kiegészítő európai szuverenitás szükségességét.<sup>41</sup>) A történetek ehhez képest a tagállamok alkotmányos identitásának megfogalmazása iránti igényt katalizálták azzal, hogy az Alkotmányszerződésből az EUSZ 4. cikke (2) bekezdése átvette a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának imperatívuszát.

A folyamat első állomásaként először az alkotmánytanács 2004. november 19-i határozatát érdemes említeni. A köztársasági elnök indítványára a testület azt vizsgálta, kihirdethető-e, azaz a francia jog részévé tehető az Alkotmányszerződés az alkotmány módosítása nélkül.<sup>42</sup> A kérdésre nemleges választ adott, ami azonban különösebb problémát nem okozott volna az alkotmányozó hatalom erre irányuló szándéka esetén. A végső szuverén, a nép vetette el a szerződés tervezetét.

A fordulópontot – de nem forradalmat – tárgyunk tekintetében az alkotmánytanács már említett, 2010-605 DC számú, 2006. július 27-i ítélete<sup>43</sup> jelenti. Az indítvány tárgya a szerzői és szomszédos jogok tárgyában született európai uniós irányelv és az azt átültető törvény<sup>44</sup> volt. A határozat 19. bekezdésében jelenik meg az alábbi, azóta szinte normatív erejűvé vált, több hasonló ítéletben szó szerint ismétlődő formula: „*Valamely irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult*”. Ez a korlátozás egyébként rokon a korábbival: az alkotmánytanács az előzetes normakontrollra nyitva álló rövid

---

<sup>39</sup> „A Konferencia emlékeztet arra, hogy 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.” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>, 2020. május 12.)

<sup>40</sup> LEVADE: i. m. 435. A szerző az Alkotmányszerződést nem pusztán új, másfajta szerződésként, hanem Európa identitáskeresésének részeként értelmezi.

<sup>41</sup> Discours d'Emmanuel Macron pour une europe souveraine, unie, démocratique. Paris, 26 septembre 2017. (<https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-795-fr.pdf>, 2020. május 17.)

<sup>42</sup> Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>, 2020. május 17.)

<sup>43</sup> 2006-540 DC du 27 juillet 2006 19. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2006/2006540DC.htm>, 2020. május 17.)

<sup>44</sup> Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266350>, 2020. május 17.)

határidőben csak az alkotmány legféltebb, belső lényegének sérelmét tudja és hivatott észrevenni és orvosolni.<sup>45</sup>

## 2.2. A sajátos olasz út az alkotmányos identitáshoz

Az olasz alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata hosszú utat járt be a közösségi jog elsőbbségének elismeréséig, melynek során az olasz alkotmánybíróság közösségi jog elsőbbségét elutasító kezdeti ítéletei precedens értékűek voltak az Európai Bíróság közösségi jogfejlesztő gyakorlata számára is, mivel részben ezen olasz ítéletek Európai Bíróság általi értelmezése nyomán került sor a közösségi jog elsőbbsége elvének kidolgozására. Az Európai Bíróság 1964-es Costa v. ENEL<sup>46</sup> ügyben hozott, a közösségi jog elsőbbségét kimondó ítélete ellenére az olasz alkotmánybíróság csak 1973-ban a Frontini-ügyben<sup>47</sup> hozott határozatával ismerte el e jogelvet, melyet azóta nem kérdőjelezett meg. A Frontini-ítélet azonban mérföldkő volt az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában, mivel kimondta, 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 ezen ítéletével megkezdte a *controlimiti* doktrína, azaz alkotmányos fenntartások kidolgozását. A *controlimiti* elv az alkotmánybíróság közösségi jogra vonatkozó ítélkezési gyakorlatának egyik folyamatosan fejlődő sarokköve lett, amely kijelöli azokat a területeket, ahol az olasz jog továbbra is elsőbbséget élvez a közösségi normákkal szemben.

A Frontini-ítéletet követően hozott döntéseiben (Industrie Chimiche Italia Centrale [I.C.I.C.] 1975,<sup>48</sup> Granital 1984,<sup>49</sup> Fagd 1989<sup>50</sup>) az alkotmánybíróság fokozatosan formálta a *controlimiti* elvet. Palma írásában Luciano Barra Caracciolora hivatkozik, aki szerint az európai jog elsőbbségét a belső joggal szemben, az Alkotmány 11. cikkére hivatkozással nem csak az államok egyenlősége, a béke és a nemzetek közötti igazságosság előmozdítása korlátozza, hanem az alkotmány 139. cikkében rögzített államforma, és az alkotmányos rend alapelvei, valamint az elidegeníthetetlen emberi jogok is. Ezen korlátok (*controlimiti*) az

---

<sup>45</sup> Az ítélet indoklása megvilágítja azt a korábbi, már említett korlátot, amely miatt a testület eddig is csak nyilvánvalóan hibás, az átültetendő uniós joggal durván ellentétes szabály esetén volt joghatóságot gyakorolni. Ha pedig kétség támadna valamely irányelvet illetően, az alkotmánytanács annak átültetése előtt nem lenne abban a helyzetben, hogy az EuB-tól előzetes állásfoglalást kérjen. Így csak a nyilvánvalóan hibás átültető jogszabály esetében mondhatja ki, hogy az sérti az Alkotmány 88-1. cikkét. ([https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier21/cc\\_540dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier21/cc_540dc.pdf), 2020. június 1.)

<sup>46</sup> Case 6/64 sz. Flaminio Costa v E.N.E.L ügyben 1964. július 15-én hozott ítélet.

<sup>47</sup> Sentenza 183/1973.

<sup>48</sup> Sentenza 232/1975. Az ítélet szerint az eljáró olasz bíró a hatályos jogrend alapján nem jogosult nem alkalmazni (*disapplicare*) a közösségi joggal ellentétes belső jogszabályt arra a feltételezésre alapítva, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez a belső jog felett, a belső jogszabály közösségi jogba való ütközése ugyanis önmagában nem eredményezi a belső jogszabály semmisségét, az eljáró bírónak vizsgálni kell a belső jogszabály alkotmányosságát, de az alkotmányellenességet a Granital ítélet meghozataláig csak az alkotmánybíróság mondhatta ki az EUB Simmenthal ügyben 1976-ban hozott ítélete ellenére.

<sup>49</sup> Sentenza 170/1984. A Granital ítélet megerősítette a Frontini ítéletben megalapozott elvet, mely szerint az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a közösségi jog végrehajtása érdekében hozott belső jogi norma alkotmányossági felülvizsgálata az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok tekintetében. A Granital ítéletben emellett megerősítésre került, hogy a hatáskörmegosztás elve alapján alkotott közösségi jog nem érvényteleníti a tagállamok jogalkotóinak szuverén akaratát.

<sup>50</sup> Sentenza 232/1989. A Fagd ítéletben az alkotmánybíróság kimondta, hogy az alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik annak vizsgálata, hogy a közösségi jog nem ütközik az olasz alkotmányos rend alapelveibe, vagy nem sérti az elidegeníthetetlen emberi jogokat.

alkotmányos rend alapelvein kívül kiterjednek az alkotmány I. fejezetében rögzített alapelvekre is.<sup>51</sup> Az alkotmánybíróság a fenti határozatokban megalapozta az arra való jogosultságát, hogy a közösségi jog, valamint az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok közötti összhangot alkotmányos felülvizsgálati eljárás útján biztosítsa, illetve kimondta, hogy az alkotmányos rend alapelveinek és az elidegeníthetetlen emberi jogoknak a tiszteletben tartása a közösségi jog alkalmazásának feltétele Olaszországban. Az alkotmánybíróság megállapíthatja továbbá a közösségi/uniós szerződések ratifikálására felhatalmazó, vagy azok végrehajtása céljából megalkotott belső jogszabályoknak az olasz alkotmányos rend alapvető elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat sértő részeit. Az alkotmánybíróság a *controlimiti* elvet a 2001-es alkotmánymódosítást követően hozott határozataiban is fenntartotta (lásd az európai elfogatóparancs kapcsán hozott ítéletében).<sup>52</sup>

A *controlimiti elv* kidolgozásával az alkotmánybíróság az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok vonatkozásában kijelölte azt a területet, amely tekintetében fenntartotta hatáskörét a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben.

### 2.3. Alkotmányos identitás a német alkotmánybírósági gyakorlatban

Ma már az uniós tagsággal és integrációval kapcsolatos külön teszt az alkotmányos identitás (*Verfassungsidentität*) tesztje, amely ebben a formában a BVerfG Lisszabon-határozatában jelent meg. Míg a korábbiakban a BVerfG által követett gyakorlat mögött az integráció elmélyítésének (támogató) szándéka bontakozott ki, addig az identitás fogalmának fenntartás formájában történő újjáéledése már egyfajta integrációt korlátozó szerepkört kapott: ezzel „pajzsként” a tagállami alkotmányos autonómiát védik az európai integrációval szemben.<sup>53</sup>

A BVerfG és a Lisszabon-határozat<sup>54</sup> központi kérdésfelvetése az volt, hogy az alapjogvédelem körén túl (adott szinten azt is beleértve), melyek azok a területek és szabályozási tárgykörök, amelyek átruházása az EU irányába korlátozott az alkotmányos identitás védelme okán.<sup>55</sup> A Lisszabon-határozat alapvető korlátnak tekinti, ha a népképviselő elve sérülne, így a Bundestag jogai lényegesen csökkennének, amelyet visszavezet (ebben a tekintetben az alapjogi szemléletet megtartva) a szabad és egyenlő választójogon alapuló alkotmányos népképviselői szerv demokratikus akaratképzésére.<sup>56</sup> Ezzel a tagállamok gazdasági, kulturális és szociális életviszonyainak politikai úton való meghatározása és a parlamenti döntéshozatal kiüresítését kívánta elkerülni a BVerfG, ám e kategóriák óhatatlanul (túl) széles értelmezési lehetőségeknek adnak teret, melynek okán a BVerfG is konkrét területeket nevezett meg.<sup>57</sup> A GG 79. cikk (3) bekezdésének érinthetetlen szabályozási

<sup>51</sup> Giuseppe PALMA: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/1-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.

<sup>52</sup> Sentenza n. 227/2010. Az ítélet kimondta, hogy az Európai Unióra átruházott jogalkotási hatáskörök gyakorlásával szemben az alkotmányos berendezkedés alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok szélesebb körű védelme korlátot jelentenek.

<sup>53</sup> KŐHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1-2. 48-49. Idézi: ORBÁN: i. m. 52.

<sup>54</sup> BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08.

<sup>55</sup> Bővebben lásd: VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 34-54.; 52.

<sup>56</sup> VÖRÖS: i. m. 41.; ORBÁN: i. m. 53.

<sup>57</sup> A döntés 249. bekezdése szerinti lista igen terjedelmes. Ebbe a körbe tartozik az állampolgárság, a civil és katonai erő monopóliuma, a hitelfelvételt beleértve a bevételek és kiadások meghatározása, az olyan súlyú alapjogi korlátozások amilyen a szabadságvesztés szabályozása. Ám e körbe sorolta a döntés az egyéb kulturális viszonyokat is, így a nyelvi kérdésekről való rendelkezés, a családi és oktatási viszonyok, a vélemény-, sajtó- és gyülekezési szabadságnak, valamint a vallásszabadságnak a szabályozása is ide tartozik.

tárgykörein túl ide tartozik az államélet alapvető pénzügyeinek meghatározása is.<sup>58</sup> Ám már ez az egy elem is utal a BVerfG megközelítésének merevségére. A társadalmi viszonyok változékonysága miatt az elkerülhetetlenül dinamikus kategóriát képező alkotmányos identitás aktuális politikai megfontolásokat, de nem feltétlenül dogmatikai megalapozottságot tükröz vissza.<sup>59</sup> Ha csak a parlament döntési hatásköreit (a költségvetési meghatározása szempontjából) a görög válságcsomagokra alkalmazzuk, nehezen lehet arra a megállapításra jutni, hogy a görög törvényhozásnak különösebb ráhatása maradt volna a görög költségvetés jó részére a trojka által meghatározott feltételrendszer keretei között.<sup>60</sup>

Több döntés is született pénzügyi tárgykörben. Kiemelni ezek közül az OMT-döntést<sup>61</sup> érdemes, amelyek a BVerfG legutóbbi nagy visszhangot kapott döntéséhez hasonlóan az Európai Központi Bank (EKB) kötvénykibocsátását vizsgálta meg. Utóbbi lényege, hogy az EKB programja keretében az eurózóna ingatag tagállamainak állampapírjait vásárolják meg, ami felveti a monetáris finanszírozás tilalmának megsértését. A korábbi tesztek követelményeinek megfelelően a BVerfG előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EuB előtt, majd a BVerfG határozatában (utalva az EuB Gauweiler-ítéletére)<sup>62</sup> utóbb nem tiltotta meg a német jegybank részvételét a program végrehajtásában. Az OMT-döntés alapvető jelentőségű, mivel lefektette minden alkotmányos szerv kötelezettségét, hogy szembe helyezkedjen az alkotmányos identitást vagy hatáskör-túllépést megvalósító uniós aktusokkal. Emellett kiemelte a BVerfG, hogy a hatáskör-túllépés tesztje a GG 23. és 79. cikkeinek megfelelő hatásköri keretek, míg az alkotmányos identitás tesztje a GG 1. és 20. cikkei (emberi méltóság, emberi jogok elismerése és alapjogok jogi kötőereje, valamint alkotmányos alapelvek és ellenállási jog) szerinti abszolút korlátok betartásának vizsgálatára irányul. Ám kellően súlyos hatáskör-túllépés az EU részéről az alkotmányos identitás követelményeinek megsértéséhez is vezethet, ennyiben a két teszt össze is kapcsolódhat. Mindkét teszt alkalmazásakor az EuB általi jogértelmezést alapvetően a BVerfG elfogadja, annak végső gátja viszont, hogy az EuB megközelítése ne legyen ténylegesen önkényes. Az államélet alapvető pénzügyei tekintetében érintett EKB OMT-programjában való részvételt az EuB által adott értelmezési keretek között tette lehetővé a BVerfG.<sup>63</sup>

Terjedelmi okokból nem kívánunk részletesen kitérni rá, de 2015. évi határozatában a BVerfG az alkotmányos identitás tesztjét elvégezve már egy európai elfogatóparancsot utasított vissza, mivel annak végrehajtása esetén az érintett személy emberi méltósághoz való joga, így az alkotmányos identitás is sérülne.<sup>64</sup>

### 3. Az identitás-felfogás változásai a közelmúltban

<sup>58</sup> Tilman RADEMACHER: Die „Verfassungsidentität“ als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2. 143–144. DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.; VÖRÖS: i. m. 48.; ORBÁN: i. m. 53.

<sup>59</sup> VÖRÖS: i. m. 48–49. Később a BVerfG is tovább árnyalta a saját maga által megszabott követelményeket szociális állam kategóriáját illetően (BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 7. September 2011, 2 BvR 978/10, 2 BvR 1099/10.)

<sup>60</sup> RADEMACHER: i. m. 152–153.

<sup>61</sup> BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13, 2 BvE 13/13.

<sup>62</sup> C-62/14 Gauweiler ECLI:EU:C:2015:7

<sup>63</sup> Az ügy részletes elemzését lásd: Alexander THIELE: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB’s OMT Program. *German Law Journal* 2015/2. DOI: 10.1017/S2071832200002935.; ORBÁN: i. m. 55.

<sup>64</sup> BVerfG, Beschluss 15. Dezember 2015, 2 BvR 2735/14.

### 3.1. Franciaország: az alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó legutóbbi alkotmánytanács határozatok

Az alkotmánytanács a 2006-os döntés óta tíz alkalommal alkalmazta változatlan formulával a 2.1. pontban már tárgyalt kritériumot (ti. „*Valamely irányelv átültetése nem mehet szembe a Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályokkal vagy elvekkkel, kivéve, ha ehhez az alkotmányozó hozzájárult*”). Az egyetlen – bár nem elhanyagolható – újdonság eközben az volt, hogy a vizsgálatot és ezzel a formula „hatályát” az uniós irányelveken túl kiterjesztette az EU által kötött nemzetközi egyezményekre (EU–Kanada szabadkereskedelmi megállapodás, 2017),<sup>65</sup> 2018-ban pedig az – elvileg közvetlenül hatályos – GDPR rendelet tagállami jogban való végrehajtásához szükséges rendelkezésekre is.<sup>66</sup> (A többi ítélet a génmódosított szervezetekkel, a szerencsejáték szolgáltatással, a menekültügyi szabályokkal, idegenrendészeti szabályokkal, tengerentúli területekre vonatkozó vámszabályokkal és a schengeni kódexszel kapcsolatos uniós szabályok uniós jog átültetését vizsgálta.)

A következőkben az alkotmánytanács 2019. december 6-i ítéletét<sup>67</sup> járjuk körül, rámutatva az ügyben felmerülő dilemmákra.

Az alkotmánytanácsot a semmitőszék (*Cour de cassation*) az év október 3-án kereste meg az alkotmány 61-1. cikke szerinti elsőbbségi eljárásban (*question prioritaire de constitutionnalité*)<sup>68</sup> azzal, hogy állapítsa meg: a külföldiek belépéséről és tartózkodásáról, valamint a menedékjogról szóló törvénykönyv L. 213-2 és L. 221-4. cikkei összhangban vannak-e az alkotmányban biztosított emberi és szabadságjogokkal. Az inkriminált rendelkezések lényege az, hogy amennyiben a külfölditől megtagadják az ország területére történő belépést, akkor az erről szóló határozatnak tartalmaznia kell ugyan a külföldinek azt a jogát, hogy szabad választása szerint jogi tanácsadást vegyen igénybe (*droit de faire avertir le conseil de son choix*), és a tanácsadó szervezettel vagy személlyel szabadon érintkezzen a kijelölt várakozási zónában tartózkodása idején, ám az az ügyvédhez való jogot, ügyvéd jelenlétét a hatósági meghallgatások során már nem garantálják. A panasszal élők és az indítványozók szerint ezek a rendelkezések így sértik a jogi védelemhez fűződő alkotmányos jogot, valamint a hatályos francia alkotmány részét képező Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának (1789) 7., 9. és 16. pontját: az önkényes fogva tartás tilalmát, valamint az ártatlanság vélelme, a jogállamiság és a hatalmi ágak elválasztásának elveit. Az alkotmánytanács a panaszt elutasította azon az alapon, hogy a közigazgatási eljárásban zajló hatósági meghallgatások nem büntetőjogi szankció kiadására, hanem annak megállapítására irányulnak, hogy a külföldi beléptetésének feltételei fennállnak-e, nemleges esetben pedig elő lehessen készíteni kitoloncolását. Az eljárás tehát nem valamilyen jogsértés megállapítására és szankcionálására szolgál a külföldivel szemben.

Miután azonban a megkeresésben kifogásolt törvényi szakasz uniós jogi vonatkozású, a testület azt is vizsgálta, vajon nem az uniós jogszabály – konkrétan a schengeni határellenőrzési kódex<sup>69</sup> – átültetéséből származik-e esetleg alkotmányvétség. Ez a vizsgálat azonban érintőleges volt olyannyira, hogy a testület határozathoz fűzött hivatalos kommentárja nem is tér ki rá. A határozat szövegének 6–7. pontjaiban megtaláljuk

<sup>65</sup> Décision n° 2017-749 DC du 31 juillet 2017 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017749DC.htm>, 2020. június 1.)

<sup>66</sup> Décision n° 2018-765 DC du 12 juin 2018

<sup>67</sup> Décision n° 2019-818 QPC du 6 décembre 2019 (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019818QPC.htm>, 2020. június 16.)

<sup>68</sup> A magyar Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontban szabályozott alkotmányjogi panaszhoz hasonló eljárás.

<sup>69</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről (Schengeni határ-ellenőrzési kódex)

ugyanakkor azt az ezekben az ítéletekben már-már záradékszerűen visszaköszönő formulát, amelyről az eddigiekben szó esett. A határozat ezen a helyen megállapítja, hogy a kifogásolt francia törvényi rendelkezés csupán a vonatkozó európai uniós rendelet „feltétel nélküli és pontos szabályait alkalmazza” (*appliquerait les dispositions inconditionnelles et précises du règlement*). Ha megítélése szerint nem forog kockán a francia alkotmányos identitáshoz szervesen hozzátartozó szabály vagy elv, akkor az alkotmánytanácsnak nincs hatásköre arra, hogy vizsgálja azoknak a rendelkezéseknek az alkotmányos szabadságjogokba ütközését, amelyek pusztán arra szorítkoznak, hogy valamely uniós irányelv egyértelmű és feltétel nélkül alkalmazandó rendelkezéseiből vagy a valamely uniós rendeletből szükségszerűen adódó következtetéseket levonják. (Az alkotmánytanács tehát különbséget tesz irányelv és rendelet között: az utóbbit nem kell és elvileg nem is szabad átültetni, de egy irányelvnek is lehetnek olyan rendelkezései, amelyek a tagállami jogalkotó számára sem hagynak mozgásteret.)

Ám ezekben a határozatokban hiába keresnénk, mit értsünk a „Franciaország alkotmányos identitásához szervesen kapcsolódó szabályok vagy elvek” alatt; az alkotmánytanács egyelőre adós marad az alkotmányos identitás definíciójával. Ariane Vidal-Naquet úgy véli, hogy az alkotmánytanács által gyakorolt normakontroll természete nem is teszi lehetővé, hogy általa finomítsuk a fogalom jelentését, hiszen az alkotmányos identitást az alkotmány nem definiálja. Amint a szerző rámutat, amikor az alkotmánytanács először bevezette az alkotmányos identitás fogalmát a saját esetjogába, akkor ennek a forrását nem a francia alkotmányban, hanem a francia nép többsége által elutasított Alkotmányszerződésben találta meg.<sup>70</sup> A testületet 1998 és 2007 között elnöklő Pierre Mazeaud az alkotmányos identitás fogalmára ezt a kissé talán tautologikus meghatározást adta: „*A Köztársaság lényege*”.<sup>71</sup> Trócsányi a francia alkotmányjogi irodalom alapján az alkotmányos identitást alkotó elemek közé a „szabadság, egyenlőség, testvériség” hármas jelszava mellett a laicitás elvét, valamint az ország oszthatatlanságát és a francia nyelv védelmét sorolja. Kruzslicz – aki ehhez még hozzáteszi a köztársasági államformát – figyelemre méltó véleményt fogalmaz meg: a jelenlegi jogfejlődés mellett nem tartja valószínűnek, hogy a francia alkotmányos rend alapját képező, említett elvek az uniós építkezés hatására sérüljenek.<sup>72</sup>

A jelen cikk az alkotmányos identitást a szupremácia-problematika felől közelítve tárgyalja. Érdemes azonban megemlíteni, hogy az alkotmányos identitás nem csak az uniós jog elsőségének lehet korlátja, hanem a tagállami jogalkotó, sőt, akár az alkotmányozó is szembekerülhet vele. Ennek kifejtése külön tanulmányt érdemelne, így ehelyütt legyen elég egyetlen példa. Van-e a német alaptörvény örökkévalósági záradékának (*Ewigkeitsklausel*) megfelelő francia alkotmányos tilalom, amelynek címetteje maga a szuverén? Nos, a francia alkotmány is alkalmaz valamiféle változtatási tilalmat két intézmény, vagy inkább érték tekintetében: a köztársasági államformát és az államterület sérthetlenségét.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> VIDAL-NAQUET: i. m. 2.

<sup>71</sup> „L’essentiel de la République”. *Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République*, In: Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 18, juillet 2005. (<https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/voeux-du-president-du-conseil-constitutionnel-m-pierre-mazeaud-au-president-de-la-republique-0>, 2020. június 27.). Idézi: TRÓCSÁNYI: i. m. 74.

<sup>72</sup> KRUSZLICZ: i. m. 156–157. Ez összhangban van azzal, amit a fentiekben igyekeztünk kimutatni: a francia alkotmánytanács a fogalmat nem konfrontatív, vagy polemikusan összefüggésben használja.

<sup>73</sup> Az alkotmány módosításának módját és eljárását szabályozó 89. cikk rögzíti ezt a két kivételt. Az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák kapcsolatára lásd: SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. *Pro Futuro* 2018/4. DOI: 10.26521/Profuturo/2018/4/2875. A szerzők szerint az egyes tagállamoknál az örökkévalósági klauzulával védett alkotmányi rendelkezések és a tagállamok alkotmányos identitása között kapcsolat mutatható ki (24.).

Az újabb francia irodalomból említsük meg Bertrand Matthieu izgalmas és vitatható nézeteit, amelyet *A jog a demokrácia ellen?* címen magyarul is megjelent könyvében<sup>74</sup> fejt ki. Vizsgálódásának elsődleges tárgya ugyan nem az alkotmányos identitás, hanem a népakaratot képviselő, demokratikus állam sorsa, végső soron a hatalmi ágak egyensúlya, amely véleménye szerint a népszuverenitás, azaz választások által legitimált törvényhozói és végrehajtói hatalom rovására napjainkban eltolódott bizonyos fajta jogalkalmazói, sőt, „szakértői hatalom” irányába.

### 3.2. Olaszország: az alkotmányos identitás, mint a büntetőjog törvényessége területén érvényesülő fenntartás

Az olasz alkotmánybíróság *controlimiti elvre* alapuló ítélkezési gyakorlatában, mely vonatkozásában Di Federico kimondta,<sup>75</sup> hogy az alkotmánybíróság határozottan megerősítette saját előjogát az alapvető jogok és az olasz alkotmányos rend védelme terén, 2017-ben a Taricco-ügy<sup>76</sup> kapcsán új elemként jelent meg az alkotmányos identitásra való hivatkozás, amely mind az olasz alkotmánybíróság, mind az Európai Unió Bírósága gyakorlatában több szempontból is precedens értékűvé vált, illetve példaként szolgált a bíróságok közötti párbeszédre.

A cuneo-i városi bíróság (*Tribunale di Cuneo*) előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az EuB-nál azzal, hogy az olasz elévülési szabályok sértik-e a többek között a verseny védelmére, a tiltott támogatásra és a rendezett államháztartásra vonatkozó Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ) rögzített kötelezettségeket, és megkívánja-e az uniós jog, hogy a tagállamok bíróságai eltekintsenek bizonyos, a bűncselekmények büntethetőségének elévülésére vonatkozó nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától az adóbűncselekmények hatékony szankcionálásának biztosítása érdekében.

Az EuB 2015. szeptember 8-án meghozott ítéletének<sup>77</sup> (Taricco I. C-105/14) jelentős eleme az ún. Taricco-szabály kimondása, mely szerint a nemzeti bíróság feladata, hogy biztosítsa az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdésének teljes érvényesülését, szükség esetén eltekintve azon nemzeti jogi rendelkezések alkalmazásától, melyek azzal a hatással járnak, hogy megakadályozzák az érintett tagállamot abban, hogy teljesítse az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdésében rá rótt kötelezettségeket. Az EuB az érintett személyek alapvető jogai

<sup>74</sup> Bertrand MATHIEU: *A jog a demokrácia ellen?* (ford.: Kisari Miklós), Századvég Kiadó, Budapest, 2018

<sup>75</sup> Giacomo DI FEDERICO: *Identità nazionale e controlimiti l'inapplicabilità della 'regola Taricco' nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE* (Federalismi.it, 20 February 2019) <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38091>, 2020. június 27.

<sup>76</sup> Az ügy előzménye az olasz Tribunale di Cuneo bíróság előtt Ivo Taricco és társai ellen bünszervezetben elkövetett áfa csalás és ahhoz kapcsolódó bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás. Az eljáró bíróság álláspontja szerint az olasz büntetőtörvénykönyv elévülési szabályai, valamint a büntetőeljárásról szóló törvény alapján az elévülés félbeszakadása az elévüléshez szükséges időnek legfeljebb a negyedével történő meghosszabbodását eredményezheti, amely miatt a jogerős ítélet meghozatala előtt elévülnek a vádlottakkal szemben felhozott cselekmények, de facto büntetlenséget eredményezve.

<sup>77</sup> A nemzeti jogban előírt elévülési szabály – amely szerint az áfa csalások miatti büntetőeljárások keretében bekövetkező, az elévülést félbeszakító cselekmények esetén az elévülési idő csak az eredeti időtartamának egynegyedével hosszabbodik meg – alkalmazása sértheti az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdése által a tagállamokra rótt kötelezettségeket, amennyiben a nemzeti szabályozás az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalás eseteinek jelentős számában megakadályozza a hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabását, vagy az érintett tagállam pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire hosszabb elévülési időt ír elő, mint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás eseteire, amit a nemzeti bíróságnak kell vizsgálni.



tekintetében kimondta, hogy a nemzeti bíróságnak kell gondoskodnia arról, hogy az érintett személyek Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikke<sup>78</sup> által biztosított alapvető jogait tiszteletben tartsák.

Az olasz semmitőszék és a milánói fellebbviteli bíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az EuB által megfogalmazott Taricco-szabály ellentétes az olasz alkotmányos rend alapelveivel és az elidegeníthetetlen emberi jogokkal, melyeket az alkotmány rögzít, illetve különösen az alkotmány 25. cikkében<sup>79</sup> rögzített büntetőjog törvényességének elvével így e bíróságok az előttük folyamatban lévő ügyben az olasz alkotmánybírósághoz fordultak.

Az alkotmánybíróság a semmitőszék és a milánói fellebbviteli bíróság alkotmányossági kérdése nyomán az EuB előtti előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről döntött. Az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem tárgyában elfogadott 24/2017 végzése<sup>80</sup> meghatározó jelentőségű több szempontból is. E határozatban jelent meg az alkotmánybíróság gyakorlatában elsőként az alkotmányos identitás fogalma, illetve a végzés előre vetítette az alkotmánybíróság irányultságát is a közösségi jog és az Európai Unió Bíróságának viszonylatában.

Az alkotmánybíróság az EuB-hoz való fordulás indokaként az uniós fórum által meghatározott Taricco-szabály alkalmazását jelölte meg, mely miatt szükségessé vált annak tisztázása, hogy a nemzeti bírónak alkalmazni kell-e olyan szabályt, amely sérti az olasz alkotmányos rend alapvető elveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat. Az alkotmánybíróság végzésében leszögezi, hogy a büntetőjog törvényességének elve az olasz alkotmányosság egyik alapelve, amely biztosítja az egyének sérthetetlen jogait, előírva a büntető jogi normák meghatározottságát és a visszaható hatály tilalmát.

Az alkotmánybíróság a közösségi jog elsőbbségét az alkotmány 11. cikkére alapozva elismeri ugyan, de kimondja azt is, hogy a közösségi jog elsőbbsége elvének alkalmazását az olasz alkotmányban rögzített alapelvek és alapvető jogok – köztük a konkrét ügyben felmerülő büntetőjog törvényessége és a visszaható hatály tilalma – korlátozzák. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen alapelvek vagy alapjogok sérelme esetén alkotmányellenesnek kell nyilvánítani az uniós normát ratifikáló és végrehajtó belső jogi norma olasz alkotmány alapelveivel és az alapvető jogokkal ellentétes részét.

Az alkotmánybíróság a végzésében abból indul ki, hogy az európai integráció az Európai Unió jogrendjében meglévő sokféleségen, az Unió és a tagállamok közötti kapcsolat pedig a kölcsönös együttműködésen alapul. Egy ilyen pluralizmusra épülő jogrend legitimitása és egysége így abban rejlik, hogy magában foglalja a különbözőséget, azaz nem kizárt a tagállam alapvető rendjében rejlő nemzeti identitás megőrzése. Az olasz alkotmánybíróság továbbá emlékeztet arra, hogy az Európai Unió jogába beépítésre kerültek a tagállamok alkotmányos tradíciói, melyet azonban nem lehet úgy értelmezni, miszerint a tagállamnak le kellene mondani a saját alkotmányos rendjének alapelveiről.

Az alkotmánybíróság ugyanezen végzésében rögzítette az EuB, az olasz bíróságok és az olasz alkotmánybíróság szerepét a közösségi jog és a belső jog összhangjának vizsgálata során. Álláspontja szerint az EuB-nak kell meghatározni az uniós jog alkalmazásának területét, és *ultra vires* vizsgálatban megállapítani, hogy az uniós jog összeegyeztethető-e minden egyes tagállam alkotmányos identitásával. Azon esetekben, amikor ez a vizsgálat nem egyértelmű, akkor az európai bírónak, azaz az EuB-nak kell meghatározni az uniós norma jelentését. A

---

<sup>78</sup> Senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendel, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.

<sup>79</sup> Senki nem fosztható meg a törvényben meghatározott rendes bíróságtól. Senki nem büntethető az elkövetés idején hatályba nem lépett törvény alapján.

<sup>80</sup> Ordinanza 24/2017.

nemzeti jogrend (alkotmányos) alapelvei betartásának vizsgálata azonban a nemzeti hatóságok feladata. Az olasz alkotmány ennek vizsgálatát az alkotmánybíróságra bízta, az eljáró bíróságok feladata az alkotmányossági kérdés alkotmánybíróság részére való előterjesztésére. Az olasz alkotmánybíróság álláspontja szerint a Taricco-szabály nincs összhangban az olasz alkotmányos identitással, mert a büntetőjog törvényességének fogalma tágabb, az európai normákban foglaltaknál, és magában foglalja a meghatározottságot.

Az alkotmánybíróság a közösségi jog és a nemzeti jog viszonyát ítélkezési gyakorlatában a *controlimiti elv* tükrében értelmezte,<sup>81</sup> amely szerint az uniós jog elsőbbsége nem korlátok nélküli, vagyis nem alkalmazható azokban az esetekben, mikor az uniós jog ellentétes a nemzeti alkotmányos rend alapelveivel és az elidegeníthetetlen emberi jogokkal. A 2017-es végzés újítása, hogy az identitás kérdését a büntetőjog törvényessége formájában a belső jogrendbe tartozó fogalomként, az olasz jogrend alapelveként jelentette meg, melynek vizsgálatát a nemzeti hatóság feladatai, így az alkotmánybíróság által fenntartott azon területek közé sorolta, amelyek elsőbbséget élveznek a közösségi joggal szemben. Az olasz alkotmánybíróság ugyanakkor az identitás kérdését az európai integráció és a tagállamok közösségi jogba beépült alkotmányos hagyományai keretében is értelmezte.

Az EuB a Taricco II. ítéletében (C-42/17)<sup>82</sup> korábbi ítéletét pontosítva kimondta, hogy az ún. Taricco-szabályt nem kell alkalmazni azokban az esetekben, amikor a mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességét, vagy ha a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályban lévónél súlyosabb büntetést megállapító jogszabályt visszamenőleges hatállyal, jelen esetben a Taricco I. ítélet meghozatala, azaz a 2015. szeptember 8-a előtt elkövetett cselekményekre kellene alkalmazni. Az EuB határozatában reagált az olasz alkotmánybíróság alkotmányos identitásra vonatkozó érvelésére is, és korábbi ítéleteire hivatkozva kimondta, hogy a bűncselekmények és büntetések törvényességének elve a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak része, így a nemzeti bíróra bízta annak megítélését, hogy az EUMSZ 325. cikkének alkalmazása sérti-e a jobbiztonságot és a tagállam alkotmányos identitását. Az EuB ítéletében gyakorlatilag megerősítette korábbi, a közösségi jog elsőbbsége, valamint az alapvető jogok vonatkozásában kialakított ítélkezési gyakorlatát, ugyanakkor teret is adott az olasz alkotmánybíróság előreláthatóságra, pontosságra és a visszamenőleges hatályra vonatkozó érvei befogadhatóságának. Az EuB ítélete így a legfőbb uniós bírói fórum és egy tagállami bíróság, jelen esetben az olasz alkotmánybíróság közötti párbeszéd egy elemének tekinthető.

Az EuB Taricco II. ítéletét követő kilencedik napon az olasz alkotmánybíróság által meghozott 269/2017 határozatának<sup>83</sup> nincs közvetlen összefüggése a Taricco-üggyel, ugyanakkor mégis érezhető, hogy az említett ítéletre is reagálva az olasz alkotmánybíróság a közösségi jog elsőbbségének megállapítására vonatkozó alkotmányossági felülvizsgálati gyakorlatában új megközelítést vezetett be, ezúttal is a *controlimiti* elvet is megalapozó

<sup>81</sup> Vincenzo GIGLIO: *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza n. 24/2017* (Filodiritto.com, 3 Februray 2017) <https://www.filodiritto.com/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n-242017>, 2020. június 26.

<sup>82</sup> Az EUMSZ 325. cikk (1) és (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az előírja a nemzeti bíróság számára, hogy az áfa területen elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárásban mellőzze az elévülésre vonatkozó azon nemzeti rendelkezések alkalmazását, amelyek az esetek jelentős számában megakadályozzák az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő súlyos csalások miatt hatékony és visszatartó erejű büntetőjogi szankciók kiszabását, illetve amelyek az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások vonatkozásában rövidebb elévülési időt írnak elő, mint az állam pénzügyi érdekeit sértő csalások eseteiben, kivéve, ha e mellőzés sértené a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvét annak okán, hogy az alkalmazandó jog nem kellően pontos, vagy hogy a bűncselekmény elkövetésének időpontjában hatályban lévónél súlyosabb büntetethetőséget megállapító jogszabály visszaható hatállyal alkalmazandó.

<sup>83</sup> Sentenza 269/2017.

Granital-ítéletének tükrében.<sup>84</sup> A határozatban az alkotmánybíróság gyakorlatilag *obiter dictum* kimondta, hogy mindazon esetekben *erga omnes* határozatot hozhat, amikor az alapügy tárgyát képező belső jogszabály az olasz alkotmány és az Alapjogi Charta rendelkezéseit egyidejűleg sérti (ún. *doppia pregiudizialità*, azaz kettős előzetes döntéshozatal). Döntésének indokolása szerint az Alapjogi Charta az uniós jog része, tartalmát illetően tipikusan alkotmányos jellegzetességekkel bír, az abban rögzített elvek és jogok egybeesnek az olasz alkotmány által meghatározott elvekkel és jogokkal. Kimondta, hogy az alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot az olasz alkotmányos, vagy a közösségi normák alapján folytatja le aszerint, hogy esetenként melyik a megfelelő, így biztosítva az Alapjogi Chartában rögzített jognak az alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezését. Az alkotmánybíróság az ítélet alapján magához vonta és elsőbbséget biztosított az általa lefolytatott, a közvetlenül alkalmazandó Alapjogi Charta és az olasz belső jog összeütközésére vonatkozó alkotmányossági vizsgálatnak, így biztosítva hatáskörét az alkotmány alapvető értékei és az alapvető jogok védelme területén, vagyis a nemzeti alkotmánybíróságnak kell megítélni az egyéni jogok sérelmét, mert csak így biztosítható az alkotmányossági vizsgálat alkotmányos felépítményre alapuló lefolytatása és az Alapjogi Charta alkotmányos tradíciókkal összhangban történő értelmezése.<sup>85</sup> Az alkotmánybíróság ugyanakkor ítéletében fenntartotta az EuB-hoz való fordulás jogát is, amely így az alkotmánybíróság részéről is a luxemburgi bíróság és a nemzeti bíróságok közötti párbeszédre való törekvésként értelmezhető.

A Taricco-ügy végül az alkotmánybíróság 115/2018 határozatával<sup>86</sup> zárult le. A semmitőszék és a milánói fellebbviteli bíróság beadványában kezdeményezte Lisszaboni Szerződést ratifikáló 2008. évi 130. számú törvény 2. cikkének hatályon kívül helyezését,<sup>87</sup> többek között az alkotmány 25. cikkében foglalt törvényesség elvének megsértése miatt. Az alkotmánybíróság ezúttal nem fordult előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel az Európai Unió Bíróságához, és bár az előterjesztők kérelmét elutasította, döntésében egyértelműen kimondta az Európai Unió Bírósága által kidolgozott Taricco-szabály teljes alkalmazhatatlanságát, azaz fenntartotta a nemzeti jogi rendelkezések alkalmazását az uniós jogból fakadó kötelezettségekkel szemben.

A 115/2018 határozat alapja a korábbi 24/2017 végzés, amelyben az alkotmánybíróság már kimondta, hogy jogosult annak megállapítására, ha a közösségi jog sérti az olasz alkotmányos rend alapelveit és az elidegeníthetetlen emberi jogokat, ezen belül nyilatkozhat a Taricco-szabály alkalmazhatóságáról is. A 2018-as határozatában az alkotmánybíróság megerősítette, hogy saját hatáskörébe tartozik a közösségi jog és az alkotmányos rend alapvető értékei és az elidegeníthetetlen emberi jogok közötti összeütközés vizsgálata. E tekintetben a határozat illeszkedik a korábbi határozatokban megfogalmazott, az alkotmányos identitást is magában foglaló fenntartásokra épülő értelmezésével, melyeket fenntartott a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben, ugyanis míg az alkotmánybíróság a 24/2017 végzésben még szerepel a közös alkotmányos tradíciókra való utalás, mely szerint „*a büntetőjog törvényességének elve, ahogy az európai Unió Bírósága is elismerte, a tagállamok közös alkotmányos tradícióinak része*”, ezen hivatkozás a 115/2018 határozatból már eltűnik és csak

<sup>84</sup> Chiara AMALFITANO: Il dialogo tra giudice comune, corte di giustizia e corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017. *Osservatorio Sulle Fonti* 2019/2.

<sup>85</sup> Francesco SAVERIO MARINI: *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017* (Federalismi.it, 14 February 2018) <https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/02/I-diritti-europei-e-il-rapporto-tra-le-Corti-le-novità%20C3%A0-della-sentenza-n.-269-del-2017.pdf>, 2020. június 28.

<sup>86</sup> Sentenza n. 115/2018.

<sup>87</sup> A 2. cikk ad felhatalmazást az EUMSZ-t módosító Lisszaboni Szerződés végrehajtására, és a kérelmező bíróságok szerint ezen belül az EUMSZ 325. cikkének végrehajtására.

az alkotmányos identitásra való utalás jelenik meg.<sup>88</sup> Az alkotmánybíróság határozatát a meghatározottság (*determinatezza*) fogalmára alapozta, amely magában foglalja az egyértelmű büntető jogalkotást, a jogsértő magatartáshoz kapcsolódó előrelátható és az érintettek által is hozzáférhető jogszabályokban lefektetett jogkövetkezményeket. A határozat szerint a kontinentális jogrendszerű országokban, mint Olaszország, ez alapvető kötelezettsége a jogalkotónak, az EUMSZ 325. cikke azonban nem biztosítja ezt a meghatározottságot, mivel az érintettek nem láthatják előre a Taricco-szabály alkalmazását, és az elkövetett cselekményhez fűződő szigorúbb jogi következményeket. Az alkotmánybíróság ezáltal megállapította, hogy a Taricco-szabály alkalmazhatatlanságát az olasz alkotmány és egyidejűleg a közösségi jog is megalapozza, következésképp kimondta, hogy a büntetőjogi szabályok meghatározottsága elvének sérelme miatt a Taricco-szabály nem kaphat helyt az olasz jogrendben.

Az alkotmányos identitás, amint az a Taricco-ügy kapcsán az olasz alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága közötti párbeszédben megjelent, egyrészt hatáskör megosztási kérdésként, másrészt a közösségi jog és a tagállam alkotmányos rendje közötti összeütközés esetén a *controlimiti* elv érvényesítésének eszközeként merült fel. Az alkotmánybíróság irányadó 24/2017 végzésében is kimondta, hogy az Európai Unió Bíróságának *ultra vires* kontroll keretében vizsgálnia kell az egyes tagállam alkotmányos identitásának sérelmét, amennyiben a közösségi jog és a belső jog közötti összeütközés a tagállam alkotmányos rendjét érinti. Az EuB az alapvető jogok vonatkozásában elfogadta a nemzeti szabályozás érvényesülését, de a Taricco-szabályt összességében nem vizsgálta felül. Az olasz alkotmánybíróság ezzel szemben kimondta, hogy a közösségi jogot sértő belső jogszabály alkalmazásától való eltekintés kötelezettségét rögzítő Taricco-szabály nem alkalmazható azokban az esetekben, amikor az ellentétes lenne az olasz jogrend sajátosságaival. Az olasz alkotmánybíróság az alkotmányos identitás vonatkozásában a büntetőjog törvényessége formájában a büntetőjog területét érintő fenntartást tett, és biztosította az olasz jogszabályok érvényesülését a közösségi joggal – az adott ügyben az EUMSZ 325. cikkével – szemben, de fenntartva magának az alkotmányossági felülvizsgálat jogát, vagyis az alkotmánybíróság határozottan megerősítette saját központi és kizárólagos szerepét az alapvető jogok értelmezése és garantálása terén.<sup>89</sup>

Az alkotmánybíróság 24/2017 végzésének, továbbá a 269/2017, valamint a 115/2018 határozatainak együttes értelmezése megerősíti az olasz alkotmánybíróság *controlimiti* elvre épülő ítélkezési gyakorlatát, azaz a fenntartásokkal érvényesülő elsőbbség (*primato con riserva*) elvét és az alkotmánybíróság saját szerepéről alkotott felfogását. Eszerint az alkotmánybíróság, mint *controlimiti* bíróság (*giudice dei controlimiti*) kényes feladata a jogrend valamely fő elve külső forrás általi sérelmének megállapítása,<sup>90</sup> ezzel együtt az olasz alkotmánybíróság megmaradt az európai integráció és a tagállamok alkotmányos hagyományaira épülő közösségi jog, valamint az Európai Unió Bíróságával folytatott kooperatív párbeszéd keretében.

### 3.3. Pajzs, kard vagy valami más? Az alkotmányos identitással kapcsolatos legújabb német gyakorlat

<sup>88</sup> Daniele GALLO: La Corte costituzionale chiude la “saga Taricco”: tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimito e implicita negazione dell’effetto diretto. *European Papers* 2018/2. DOI: 10.15166/2499-8249/229.

<sup>89</sup> Antonio RUGGERI: Dopo Taricco: Identità costituzionale e primato della costituzione o della corte costituzionale? *Osservatorio Sulle Fonti* 2018/3.

<sup>90</sup> Simona POLIMENI: Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l’evoluzione dei controlimiti attraverso il „dialogo” tra le Corti, dopo la sent. n. 115/2018. *Osservatorio costituzionale* 2018/2.

Az utóbbi években több ügyben is felmerült, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió keretében megvalósított uniós intézkedések mennyiben felelnek meg a GG felhatalmazási rendelkezéseinek és az alkotmányos identitás tesztjének. A 2000-es évek végének pénzügyi, majd gazdasági világválsága az EU szintjén az integráció újragondolását tette szükségessé – különösen, ami a bajba jutott tagállamok „megsegítését”, a pénzpiacok prudenciális felügyeletét, végül a banki szereplők szanálását illeti.

2011-ben kezdte meg működését decentralizált EU-ügynökségként az egyes pénzügyi piaci szereplők felügyeletéért felelős három európai felügyeleti hatóság, köztük az Európai Bankhatóság. Utóbbit a korábbi EU-ügynökségekhez képest igen jelentős hatáskörökkel ruházták fel, ám a napi pénzpiaci felügyeleti feladatok ellátása továbbra is tagállami szinten valósul meg. Emellett az EU-ügynökségek alapítási és működési (általános) szabályait máig *soft law* jellegű dokumentumok<sup>91</sup> rendezik, így az ügynökségek „szerződésidegen” uniós szervek.<sup>92</sup> Így az EUB esetjoga az EU-ügynökségek tekintetében máig a korlátozott hatáskör-átruházás megközelítését követi – az EU-ügynökségekre olyan szereplőként tekint, amelyek önálló döntéshozatalra alapvetően nem jogosultak.<sup>93</sup> Az szerződésidegen jogi helyzet miatt a 2010-es években több alkalommal szükséges mentőcsomagok után a „nem szerződésidegen”, kellő intézményi kapacitással rendelkező EKB-t jelölték ki az egyes nagyobb (rendszerkockázatot jelentő) bankok közvetlen (uniós szintű) felügyeletére. A létrejövő bankunió két leglényegesebb (a BVerfG vonatkozó döntése által is érintett) pillére: az Egységes Felügyeleti Mechanizmus<sup>94</sup> (EFM) és az Egységes Szanálási Mechanizmus<sup>95</sup> (ESZM). Az EFM révén közvetlen felügyeleti funkciók kerültek az EKB-hoz, összességében a kapcsolódó felügyeleti hatásköröket a bankszektor felett az uniós és a tagállami felügyeleti szintek egymással együttműködve gyakorolják. Az ESZM keretében pedig újabb EU-ügynökségként az Európai Szanálási Testület (ESZT) hozza meg a krízishelyzetbe jutott pénzpiaci szereplők szanálásával kapcsolatos döntéseket, ennek anyagi háttérét pedig az Egységes Szanálási Alap biztosítja. Az ESZT elsősorban az előzetes terveket hagyja jóvá, míg azok konkrét végrehajtása (így a szanálási terv konkretizálása) a tagállamok feladata (kivéve az említett rendszerkockázatot jelentő piaci szereplőknél, amelyeknél közvetlenül az ESZT jár el szanálási hatóságként).

A bankuniót elemző döntésében<sup>96</sup> a BVerfG a hatáskörtúllépést a Szerződések kapcsolódó rendelkezéseinek részletes elemzése, az EuB EU-ügynökségekre való korlátozott hatáskörátruházásdoktrínájának érvelése, valamint a (tagállami és az uniós szint közötti) osztott hatásköri rendszer alapján nem állapította meg. Az alkotmányos identitás tesztjének követelményeit némileg tágabban értelmezve (a demokratikus akaratképzés egyes területeinek érintettségén túllépve) egyfajta *input* és *output* alapú tényezőkre fókuszáló legitimációs tesztet végzett el. Utóbbit az EFM (az EKB-re és a tagállami szervekre is) és az ESZM szereplőire alkalmazva részben követte azt a megközelítést, amely többek között az EU-ügynökségek

<sup>91</sup> Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság 2012-es közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről, valamint annak mellékleteként közös koncepció.

<sup>92</sup> Bővebben lásd: SZEGEDI László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt – Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtás során*. HVG-ORAC, Budapest, 2019, 215–224.

<sup>93</sup> Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet – ESMA-ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18., 46-52 és 65-66. pontjai.

<sup>94</sup> A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (HL L 287., 2013. 10. 29., 63–89.)

<sup>95</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról (HL L 225., 2014. 07. 30., 1–90.)

<sup>96</sup> BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2019, 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14.

kapcsán már a szakirodalomban<sup>97</sup> is feltűnt (utóbbira az EuB legutóbbi döntésében csak részben vállalkozott). Ez felölelte a demokratikus legitimációs mechanizmusok tágabb körének vizsgálatát köztük és elsősorban a népképviselői szerv jogainak biztosítását különböző elszámoltathatósági elemek révén az uniós szereplők működésére részletesen kitérve – ahogyan a megváltozott jogi helyzetű tagállami szereplők fellépésére is.<sup>98</sup> A Szanalási Alap tekintetében pedig alapvetően a költségvetési jogkörök érintetlenségét az alapján állapította meg a BVerfG, hogy az Alapba történő befizetések nem az uniós jog, hanem nemzetközi jogi egyezmény alapján történnek meg.

A bankunió jelen állapotában még fennáll a legitimációs visszacsatolás kellő szintje a BVerfG döntése szerint. Ennek feltétele az említett mechanizmusok léte és a hatáskörmegosztás a tagállami és az uniós szint között (az uniós jog végrehajtásakor). Ha ez az állapot a közvetlen végrehajtás (uniós szereplő közvetlen fellépése, így az EKB vagy EU-ügynökségek bankfelügyeleti hatáskörrel való felruházása) erősödésével megváltozik, akkor a legitimációs lánc „megnyúlhat”. Utóbbira egyébként már ma is találunk példákat, ahol a közvetlen végrehajtás keretében uniós szerv „teljesen közvetlenül” jár el tagállami szervek bármilyen bevonása nélkül.<sup>99</sup> Az uniós jog egyes rendelkezései egyfajta továbbfejlődési útra (integrációs programra) engednek következtetni, hiszen a biztosítási terület kivételével a banki mellett a tőkepiacra is utóbb kiterjedhet az EKB közvetlen felügyelete, míg maga az EFM-rendelet részletezi a kevésbé lényeges szereplőkre való kiterjesztés lehetőségét a banki területen. Az Alapba történő befizetést rendező rendelkezések uniós joggá válása is elképzelhető. Utóbbiak megtörténte és a teljesen közvetlen fellépés további erősödése már elvezethet a kapcsolódó tesztek megsértéséhez. Ebben a tekintetben a BVerfG döntése jelezte, hogy az uniós szabályozás egyfajta átruházási korláthoz ért el.

A BVerfG másik, 2020 májusában meghozott döntése<sup>100</sup> számos értékelést és kritikát kapott az utóbbi időszakban. Terjedelmi okokból csak egy-egy kérdéskörre kívánunk itt kitérni. A döntés tárgya az EKB PSPP (*Public Sector Purchase Program*) kötvényvásárlási programjának megfelelése a fenti tesztek követelményeinek – amelyről az EuB korábbi előzetes döntéshozatali eljárásban nem állapította meg az EKB hatáskör-túllépését, valamint a jegybanki finanszírozás tilalmának megsértését. A döntésnek jelentős a súlya. Az uniós jog végrehajtásának megtiltására korábban is volt már példa a BVerfG európai elfogatóparanccsal kapcsolatos döntésében, amely ugyanakkor egy egyedi aktusra vonatkozott. Ám a PSPP-program kapcsán hozott határozat az EKB-eszközrendszer egészét érinti, amelynek megítélése érzékeny témakör, hiszen a koronavírus miatti program megvalósíthatóságára is kihathat.

A BVerfG döntésének lényegi érve alapján az EuB arányosságra vonatkozó értelmezése lehetővé teszi, hogy EKB monetáris célok megvalósításán túli területekre is kiterjessze hatásköreit – az utóbbi pedig megalapozta a kérdéses aktusok BVerfG általi felülvizsgálhatóságát. Az EuB döntésének kifogásolhatósága (önkényesség tesztje) a BVerfG döntése alapján azért állt fenn, mert az EKB Kormányzótanácsa nem vette figyelembe, hogy a PSPP-program milyen gazdasági hatásokkal járhat (amely hatások a program hossza és méretének függvényében is változhatnak), illetve ezek arányosak-e a monetáris célok eléréshez. Utóbbi pedig óhatatlanul kedvezőbb körülményeket teremt az érintett tagállamok számára, mintha egyébként piaci alapon kívánnának forrásokhoz jutni (akárcsak, ha az

<sup>97</sup> Stefan GRILLER – Andreas ORATOR: Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine. *European Law Review* 2010/1.

<sup>98</sup> Ennek bővebb elemzését lásd: SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közlöny* 2020/2. 98–100.

<sup>99</sup> Az Európai Értékpapír-piaci Hatóság az uniós hitelminősítőkkal szemben kizárólagos felügyeleti hatáskörökkel rendelkezik [ld. az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosításáról (HL L 145., 2011.5.31., 30-56.)].

<sup>100</sup> BVerfG, Urteil vom 5. Mai 2020, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15.

Európai Stabilitási Mechanizmus keretében jutnának finanszírozáshoz). Tágabb értelemben ez olyan hatásokat ölel fel, amelyek igen szerteágazók, így a kereskedelmi banki szektoron túl az érintett egyénekre, megtakarításokra is kihathatnak, amelyek számba vétele elmaradt az EKB Kormányzótanácsának döntéseiben.

A PSPP-programban való részvétellel kapcsolatban az alkotmányos identitás megsértését (a népképviselői szerv költségvetési jogainak elvonása lényeges bevételeket és kiadásokat illetően) nem állapította meg a BVerfG. A PSPP-program ugyanis nem vázolt fel olyan kockázatmegosztási rendszert az EKB és a tagállami jegybankok között, amely ellentétes lett volna a GG 79. cikk (3) bekezdésével és a BVerfG kapcsolódó esetjogi követelményeivel. Ennek során a BVerfG arra volt tekintettel, hogy tagállami jegybankok közötti megosztás mennyiben módosítható utóbb – ám ez nem lehetséges, ugyanis többek között az uniós elsődleges jogi követelményekkel is ellentétes lenne.

Követve a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot, több alkotmányos szerv kötelezettségét fogalmazta meg a BVerfG: a Bundestag és a német kormány köteles EKB-ra hatni, vagy egyébként a Szerződésnek megfelelő állapotról (helyreállításáról) gondoskodni, míg a hatáskörtúllépést megtestesítő uniós aktus átültetésében, végrehajtásában, megvalósításában a német jegybank nem működhet közre.<sup>101</sup> A döntés kényes mivolta értelemszerű, hiszen az abban megszabott határidő elteltével, ha nem történik változás (kellő mérlegelés indokainak megadása), úgy a német jegybank német jogot sért a PSPP-programban való részvételével, annak elhagyásával pedig uniós jogot.<sup>102</sup> Végül az arányos döntéshozatal megítéléséhez az EKB a német fél rendelkezésre bocsátotta a kapcsolódó dokumentumokat.<sup>103</sup>

Jelen állás szerint a hatáskörátlépés (*ultra vires* teszt) tekintetében átlépett az EKB egy korlátot, amellyel ismét kiéleződött a vita a BVerfG és EuB között, ám ez nem feltétlenül mondható el az alkotmányos identitás kapcsán. A Lisszabon-döntés által lefektetett alkotmányos identitás szempontjából lényeges szabályozási tárgykörök átruházási korlátként való konkretizálása az utóbbi évtizedben megtörtént, még ha nem is ellentmondásoktól mentesen. Ennek eredményeként a lényeges bevételeket és kiadásokat illető költségvetési jog egyértelműen átruházási korlát.<sup>104</sup> Tágabb értelemben az EU szerepkörének további erősítése – bár utóbbi óhatatlanul egyedi alapon ítélt meg – potenciálisan elvezethet az identitás-teszt felhívásához, a német átruházási korlátok megsértéséhez. Ebben a tekintetben az explicit és állandó német megközelítés<sup>105</sup> kevésbé rugalmas, mint a francia – konfliktusokhoz is vezethet az uniós jogrend keretei között, még ha ez a PSPP-döntés kapcsán nem is közvetlenül az alkotmányos identitás sérelme, hanem az EKB hatáskör-túllépése merült fel.

---

<sup>101</sup> A Németország ellen a PSPP-döntés miatt megindítható kötelezettségzegési eljárás lehetőségéről lásd: Hoai-Thu NGUYEN – Merijn CHAMON: *The ultra vires decision of the German Constitutional Court Time to fight fire with fire?* (Hertie School Jacques Delors Centre, 28 May 2020) <https://tinyurl.com/ybethks9>, 2020. június 27. Az EuB és a BVerfG közötti dialógus lehetőségéről lásd: Sebastian LEUSCHNER: *Ein Vertrags-verletzungs-verfahren als Deeskalations-instrument?* (Verfassungsblog.de, 17 May 2020) <https://verfassungsblog.de/ein-vertragsverletzungsverfahren-als-deeskalationsinstrument/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200518-013141-0.

<sup>102</sup> A EuB és a BVerfG szerinti eltérő értelmezési lehetőségekről lásd: JAKAB–SONNEVEND: i. m.

<sup>103</sup> Yves MERSCH: In the spirit of European cooperation (Introductory remarks) (Salzburg Global webinar, 2 July 2020) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>, 2020. július 5.

<sup>104</sup> Az már más kérdés, hogy a PSPP-döntéssel kapcsolatban egyértelmű kritikai észrevétel többek között a túlzottan absztrakt alapjogsérelmi érintettség megléte, mivel a költségvetési jogra (és a választójogra) való kihatás szinte bármely tagállami vagy uniós döntéssel összefüggésben is felvethető lenne (VINCZE Attila: A német szövetségi alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése. *Jogtudományi Közöny* 2020/7–8., 329.; CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* 2020/2., 77.)

<sup>105</sup> Bővebben lásd: ORBÁN: i. m. 57.

#### 4. Összegzés: az identitás misztikuma

A fentiekből kitűnik, hogy a három alapító tagállam különböző utat járt be a nemzeti szuverenitás fenntartása és az uniós tagság összhangba hozatala során, és ez a folyamat természetesen távolról sem tekinthető lezártnak. Nemcsak a három alkotmány normatív rendelkezései mutatnak markáns különbséget, hanem a három alkotmánybíróság (a francia alkotmánytanácsot is ide sorolva) is különböző érvek mentén interpretálta a nemzeti jog és az uniós jog kapcsolatrendszerét. Ahogyan az EuB döntései, az integráció mélyülése és ezzel párhuzamosan az átalakuló uniós szabályozási rezsim újabb és újabb területeken generált konfrontációt a tagállami szuverenitással, az egyes tagállami alkotmánybíróságok és egyéb bírói fórumok újabb és újabb védelmi vonalakat húztak a szuverenitás köré. Erre a folyamatra értelemszerűen katalizátorként hatott az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése, amely minden korábbinál világosabban utalt a nemzeti identitás tiszteletben tartására.

Vizsgálatainkból az is kirajzolódott, hogy bizonyos szempontból mindhárom alkotmánybíróság magáénak tudhat egy „leg”-et. Az olasz alkotmánybíróság a Frontini-ügyben már 1973-ban deklarálta az alkotmány „védett magjának” elsődlegességét, ezzel Olaszország volt a legelső tagállam, ahol csorbát szenvedett a közösségi jog felülvizsgálhatatlansága. Ugyanakkor a francia alkotmánytanács volt az első, amely közvetlenül hivatkozott az alkotmányos identitásra, még ha ebben a 2006-os határozatban nem is annyira az alkotmányos identitásról volt szó, hanem inkább magának az alkotmánynak az identitásáról.<sup>106</sup> (A 2007-es Lisszabon-határozatban viszont már nem jelenik meg az alkotmányos identitás.) A nemzeti alkotmánybíróságok közül a német BVerfG bizonyult a legaktívabbnak az alkotmányos identitás értelmezésében,<sup>107</sup> és általában is ezen testület Lisszabon-döntése bírt a legnagyobb hatással.

Sulyok szerint „a nemzeti AB-k gyakorlatában megjelenő alkotmányos, kulturális, vallási, nyelvi és egyéb identitás-elemek mind gátját képezhetik az EU-integrációnak és feltörhetik az EU-jog abszolút elsőbbségének, primátusának elvét”.<sup>108</sup> Ezzel kapcsolatban Franciaország esetén arra kell rámutatni, hogy az alkotmányos identitás mint az alkotmányosság legmagasabb viszonyítási pontja egyelőre nem futott be német megfelelőjéhez hasonló pályát. Az alkotmánytanács az idézett példák egyikében sem mutatta ki olyan sérelmét, amely alkotmányellenesség megállapítását alapozta volna meg, s így nem eredményezett konfliktust az uniós és a francia nemzeti jog vagy intézmények között sem. Az alkotmányos identitás tehát - Konstadinides közismert metaforájával szemben<sup>109</sup> - nem „kard és pajzs”, még akkor sem, ha „kovácsolják” (*forge*), mint Vidal-Naquet idézett tanulmányának címe mondja; érdemesebb inkább úgy felfogni, mint *interface* a nemzeti és az uniós jog között. Párbeszédre kényszerít, mivel maga is párbeszéd folyamatosan alakuló terméke. Talán aszimmetrikus, egyenlőtlen: hisz a tagállami bírói fórumok előnyben vannak, amennyiben igazi bíróságok, amelyek ítéleteik végrehajtásához akár az állam erőszakszervezeteit is igénybe vehetik. Még ha nemzetközi és az uniós jog primátusát el is ismerjük, az ezeknek érvényt szerezni hivatott nemzetek fölötti bíróságok ítéletei mögött effajta hatalom nem áll – hiszen az EU nem állam. Végző soron nem marad más, mint a bizalom és az alkotmányos párbeszéd az Európai Unió Bírósága és az alkotmánybíróságok együttélése, egymásra figyelése. Annak a két értéknek az összebékítésére, amelyeket Anne Levade európai létszükségletnek (*exigences existentielles*

<sup>106</sup> DRINÓCZI: A tagállami..., [22]

<sup>107</sup> DRINÓCZI: A tagállami..., [3]

<sup>108</sup> SULYOK: i. m. 60.

<sup>109</sup> Theodore KONSTADINIDES: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 13., 2011. DOI: 10.5235/152888712801753031.



*européennes*) és nemzeti alkotmányos identitásnak (*identités constitutionnelles nationales*) nevez.<sup>110</sup>

Amint láttuk, az alkotmányos identitás megjelenése az olasz alkotmánybíróság gyakorlatában a *controlimiti* elven alapuló ítélkezési gyakorlat tükrében értelmezhető, amely az olasz alkotmányos rend alapelvei és az elidegeníthetetlen emberi jogok vonatkozásában kijelölte azt a területet, amely tekintetében fenntartotta hatáskörét a közösségi jog feltétlen érvényesülésével szemben. A Taricco-ügyben az olasz alkotmánybíróság a *controlimiti* elv logikája alapján az alkotmányos identitás sajátos értelmezésével az olasz alkotmányos rend alapelvei, ezen belül is a büntetőjog törvényessége formájában a büntetőjog területét érintő fenntartást tett, és biztosította az olasz jogszabályok érvényesülését a közösségi joggal szemben.

Az alkotmánybíróság Taricco-ügyben hozott mérőföldkőnek tekinthető döntései, a 24/2017 végzése, a 269/2017, valamint a 115/2018 határozatai együttes értelmezése megerősítik az olasz alkotmánybíróság *controlimiti* elvre épülő ítélkezési gyakorlatát.<sup>111</sup> Ugyanakkor a *controlimiti* elv következetes érvényesítése ellenére az olasz alkotmánybíróság nem kérdőjelezte meg az európai integrációt, a közösségi jog elsőbbségét, és megmaradt a tagállamok alkotmányos hagyományaira épülő közösségi jog, valamint az Európai Unió Bíróságával folytatott párbeszéd keretében.

Németország kapcsán arra világítottunk rá, hogy az alkotmányos identitás sajátos szerepet tölt be a jogrendszerben, de ez elválaszthatatlan a tágabb értelemben vett tesztek kialakulásától, amelynek központi kategóriája lett a hatáskörtúllépés vizsgálata is. Ez tulajdonképpen az alkotmányos identitás tesztjével össze is kapcsolódhat, de el is válik attól. Így a kialakult tesztek védik is a német jogrendszert az integrációs „betörésektől”, egyúttal kihatottak az integráció mélyítésére is. 2020 kora nyarán óhatatlanul merül fel a kérdés, hogy a BVerfG PSPP-döntése milyen irányba hathat majd ki, milyen funkciót kaphat majd, hiszen annak jogtudományi, gyakorlati értékelése is sok dilemmát vet fel. Az alkotmányos identitás kérdéskörén túl az is elképzelhető, hogy a BVerfG PSPP-döntése egy újabb korszakhatár kezdő mozzanata lesz, amely a politikai diskurzus kikényszerítésével ösztönözheti az integráció további mélyítését.

A három alapító tagállam vizsgálata után érdemes röviden kitérni a témakör hazai vonatkozásaira is. Magyarországon a korábbi Alkotmányba 2002 végén került bele az ún. csatlakozási klauzula, amelynek megfogalmazás és időzítése akkoriban heves közjogi és politikai vitákat váltott ki.<sup>112</sup> A jelenleg hatályos – a hetedik Alaptörvény-módosítással kiegészített – Európa-klauzula az Alaptörvény E) cikkében található. Amint fentebb láttuk, míg az olasz alkotmányból hiányzik az explicit Európa-klauzula, addig a német alaptörvény és a francia alkotmány tartalmaz ilyen jellegű rendelkezéseket, ahogyan a magyar Alaptörvény is. Mi olvasható ki az utóbbi három alkotmány kapcsolódó rendelkezéseinek összevetéséből? Álláspontunk szerint a – Kukorelli István által eurorealistaként jellemzett<sup>113</sup> – magyar Alaptörvény a nemzeti szuverenitást középpontba állító francia megoldáshoz áll közel, főként annak tükrében, hogy az E) cikket értelmező 22/2016. (XII. 5.) AB határozat kifejezetten kimondta a fenntartott szuverenitás vélelmét („Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésékor.”)<sup>114</sup>

<sup>110</sup> LEVADE: i. m. 458.

<sup>111</sup> POLIMENI: i. m.

<sup>112</sup> KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9.

<sup>113</sup> KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. In: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Cserny Ákos), Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 295.

<sup>114</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat [60]. A határozat elemzése lásd: BLUTMAN: i. m.; KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az

Egyúttal azt is hangsúlyozni kell, hogy az AB határozaton erősen érződik a BVerfG hatása, amelyet az egyik párhuzamos indokolás mintegy nehezményez is.<sup>115</sup> A francia és a német megoldáshoz képest ugyanakkor jelentős eltérésként értékelhető, hogy a hazai alkotmánybírósági határozat a történeti alkotmányon alapuló önazonosságról ír,<sup>116</sup> vagyis az identitás nem a hatályos, konkrét alkotmányon alapszik.<sup>117</sup> Az, hogy a történeti alkotmány mennyiben lehet alkalmas az alkotmányos identitás meghatározására, természetesen közjogi viták tárgyát képezi.<sup>118</sup>

A hetedik Alaptörvény-módosítás nyomán az Európa-klauszulában erősödött a nemzeti identitás védelme, bár a módosítás indokolása – a módosítás politikai kontextusából adódóan – alapvetően a nemzeti szuverenitás védelméből vezeti le az Alaptörvény kiegészítésének szükségességét. [Itt jegyzendő meg, hogy ugyan mind a szuverenitás, mind az alkotmányos identitás védelme az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből fakad, azonban a két absztrakt fogalom pontos elhatárolása egyelőre várat magára.]<sup>119</sup> Az E) cikk kiegészítése lényegében értelmezni és konkretizálni igyekszik az EUSZ hivatkozott rendelkezését. Az alapvető jogok és szabadságok nevesítése „sztenderd” megoldás, és párhuzamba állítható mind a német, mind az olasz – fentebb elemzett – alkotmánybírósági határozatokkal. Ami a kiegészítés második részét illeti, a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére (pontosabban az ezekre vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogra) való hivatkozás egyes elemei szintén mutatnak hasonlóságot a német és a francia határozatokkal, azonban az „állami berendezkedés” kifejezés álláspontunk szerint – egyelőre legalábbis – meglehetősen homályosnak tűnik.<sup>120</sup>

A jövőben különösen érdekes lesz annak figyelemmel követése, hogy az alkotmányos identításra való hivatkozás milyen ügyekben szolgál majd eszközül a nemzeti szabályozás védelmére.

## Irodalomjegyzék

- AMALFITANO, Chiara: Il dialogo tra giudice comune, corte di giustizia e corte costituzionale dopo l'obiter dictum della sentenza n. 269/2017. *Osservatorio Sulle Fonti* 2019/2., 1–29.
- BLUTMAN László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle* 2017/1., 1–14.
- CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: Önazonosság és európai integráció – az Alkotmánybíróság az identitáskeresés útján. *Jogtudományi Közöny* 2017/3., 117–132.
- CHRONOWSKI Nóra: Fordulópont az európai bírói párbeszédben: a Német Szövetségi Alkotmánybíróság PSPP-döntése. *Közjogi Szemle* 2020/2., 74–79.

---

alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2.

<sup>115</sup> „Az általam hiányolt elemzés nélkül úgy tűnhet, hogy a határozat indokolása egyszerűen átveszi a német Szövetségi Alkotmánybíróság álláspontját” (Juhász Imre párhuzamos indokolása) [86] Vö. KÉRI-POZSÁR-SZENTMIKLÓSY: i. m. 11.

<sup>116</sup> 22/2016. (XII. 5.) AB határozat, rendelkező rész

<sup>117</sup> BLUTMAN: i. m. 10.

<sup>118</sup> Így pl. Sulyok és Deli mellett érvel, hogy a történeti alkotmány vívmányainak doktrína alkalmas lehet arra, hogy a páneurópai párbeszéd értelmezési eszköze legyen (SULYOK Tamás – DELI Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/1. 58.). Sente viszont a történeti alkotmány vívmányaira való hivatkozás tarthatatlanságára hívja fel a figyelmet (SZENTE Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle* 2019/1.)

<sup>119</sup> GRÓSZ Laura: „Jogértelmezési dilemmák az Alaptörvény hetedik módosításának európai integrációt érintő rendelkezéseivel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2019/3. 50.

<sup>120</sup> Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdés a szintén nem túl konkrét „alapvető politikai és alkotmányos berendezkedés” kifejezést használja.

- DI FEDERICO, Giacomo: *Identità nazionale e controlimiti l'inapplicabilità della 'regola Taricco' nell'ordinamento italiano e il mancato ricorso (per ora) all'art. 4, par. 2, TUE* (Federalismi.it, 20 February 2019) <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=38091>, 2020. június 27.
- DRINÓCZI Tímea: A tagállami identitás védelme. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (EU-jog rovat, rovatszerkesztő: Varju Márton, Horváthy Balázs) (szerk.: Jakab András – Fekete Balázs), 2018 <http://ijoten.hu/szocikk/a-tagallami-identitas-vedelme>, 2020. június 5.
- FALLACI, Oriana: *A harag és a büszkeség*. Művelt Nép Kiadó, Budapest, 2016
- FERGUSON, Niall: *Civilizáció – A Nyugat és a többiek*. Scolar Kiadó, Budapest, 2016
- GALLO, Daniele: La Corte costituzionale chiude la “saga Taricco”: tra riserva di legge, opposizione de facto del controlimito e implicita negazione dell'effetto diretto. *European Papers* 2018/2., 885–895. DOI: 10.15166/2499-8249/229.
- GIGLIO, Vincenzo: *La Consulta sul caso Taricco: analisi dell'ordinanza n. 24/2017* (Filodiritto.com, 3 February 2017) <https://www.filodiritto.com/la-consulta-sul-caso-taricco-analisi-dellordinanza-n-242017>, 2020. június 26.
- GRILLER, Stefan – Andreas ORATOR: Everything under Control? The “Way Forward” for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine. *European Law Review* 2010/1., 3–35.
- GRÓSZ Laura: „Jogértelmezési dilemmák az Alaptörvény hetedik módosításának európai integrációt érintő rendelkezéseivel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 2019/3., 48–53.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Európa Kiadó, Budapest, 2019
- II. JÁNOS PÁL: *Emlékezet és azonosság. Beszélgetések az ezredfordulón*. Európa Kiadó, Budapest, 2005
- JAKAB, András – Pál SONNEVEND : *The Bundesbank is under a legal obligation to ignore the PSPF Judgment of the Bundes-verfassungs-gericht* (Verfassungsblog.de, 25 May 2020) <https://verfassungsblog.de/the-bundesbank-is-under-a-legal-obligation-to-ignore-the-pspp-judgment-of-the-bundesverfassungsgericht/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200526-013433-0.
- KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány* 2006/9. 1081–1089.
- KEPEL, Gilles: *Dzsiháid*. Európa Kiadó, Budapest, 2007
- KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről. Az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek Magyarázata* 2017/1–2., 5–15.
- KONSTADINIDES, Theodore: Constitutional Identity as a Shield and as a Sword: The European Legal Order within the Framework of National Constitutional Settlement, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 13., 2011, 195–218. DOI: 10.5235/152888712801753031.
- KÓHALMI Barbara – NAGY-NÁDASDI Anita Rozália: Kimentés helyett kibúvás: nemzeti identitás és szolidaritás a relokalizációs határozat tükrében. *Fundamentum* 2017/1–2., 45–51.
- KRUZSLICZ Péter Pál: *A nemzeti alkotmányosság tagállami alapjai: a nemzeti szuverenitás és a nemzetialkotmányos önazonosság, különös tekintettel a francia jogelméletre és a magyar joggyakorlatra* (doktori értekezés). SZTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2019. 156–157. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/10156/>, 2020. szeptember 24. DOI: 10.14232/phd.10156.
- KUKORELLI István: Az Alaptörvény és az Európai Unió. In: *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* (szerk.: Cserny Ákos), Nemzeti Közszerzői és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 287–295.

- LÁNCOS Petra Lea: Szuverenitás és szupremácia – a tagállami integrációs klauzulákban tükrözött szuverenitáskonceptiók és alkotmányjogi jelentőségük. *Pázmány Law Working Papers* 2011/17. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-17.pdf>, 2020. június 20.
- LEUSCHNER, Sebastian: *Ein Vertrags-verletzungs-verfahren als Deeskalations-instrument?* (Verfassungsblog.de, 17 May 2020) <https://verfassungsblog.de/ein-vertragsverletzungsverfahren-als-deeskalationsinstrument/>, 2020. június 28. DOI: 10.17176/20200518-013141-0.
- LEVADE, Anne: Identités constitutionnelles et hiérarchies. *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2010/26., 453–486.
- MARTONYI János: *Nyitás és identitás*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2018
- MATHIEU, Bertrand: *A jog a demokrácia ellen?* (ford.: Kisari Miklós), Századvég Kiadó, Budapest, 2018
- MAZEAUD, Pierre: Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République (Cahiers du Conseil constitutionnel - n° 18, juillet 2005.) <https://www.conseil-constitutionnel.fr/node/3038/pdf>, 2020. május 16.
- MERSCH, Yves: In the spirit of European cooperation (Introductory remarks) (Salzburg Global webinar, 2 July 2020) <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200702~87ce377373.en.html>, 2020. július 5.
- MORRONE, Andrea: *I mutamenti costituzionali derivanti dell'integrazione europea* (Federalismi.it, 24 October 2018), <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=37235>, 2020. május 5.
- NGUYEN, Hoai-Thu – Merijn CHAMON: *The ultra vires decision of the German Constitutional Court Time to fight fire with fire?* (Hertie School Jacques Delors Centre, 28 May 2020) <https://tinyurl.com/ybethks9>, 2020. június 27.
- ORBÁN Endre: *Államszervezet és szubszidiaritás mint az alkotmányos identitás sarokpontjai az Európai Unióban* (PhD értekezés) (PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2019) 43. [https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban\\_Endre\\_dolgozatv1.pdf](https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Orban_Endre_dolgozatv1.pdf), 2020. május 25.
- PALMA, Giuseppe: *L'incompatibilità tra costituzione italiana e trattati dell'unione europea* (Diritto.it, 2015) <https://www.diritto.it/1-incompatibilita-tra-costituzione-italiana-e-trattati-dell-unione-europea/>, 2020. május 25.
- POLIMENI, Simona: Il caso Taricco e il gioco degli scacchi: l'evoluzione dei controlimiti attraverso il „dialogo” tra le Corti, dopo la sent. n. 115/2018. *Osservatorio costituzionale* 2018/2. 1–26.
- RADEMACHER, Tilman: Die „Verfassungsidentität” als Grenze der Kompetenzübertragung auf die Europäische Union. *Europarecht* 2018/2. 140–158. DOI: 10.5771/0531-2485-2018-2-140.
- RICCARDI, Andrea: *Együttélés*. Európa Kiadó, Budapest, 2009
- ROUSSEAU, Dominique: L'identité constitutionnelle, bouclier de l'identité nationale ou branche de l'étoile européenne? In: *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe* (éd.: Laurence Burgogues-Larsen), Pedone, Paris, 2011, 89–100.
- RUGGERI, Antonio: Dopo Taricco: Identità costituzionale e primato della costituzione o della corte costituzionale? *Osservatorio Sulle Fonti* 2018/3., 1–21.
- SAVERIO MARINI, Francesco: *I diritti europei e il rapporto tra le Corti: le novità della sentenza n. 269 del 2017* (Federalismi.it, 14 February 2018) <https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2018/02/I-diritti-europei-e-il-rapporto-tra-le-Corti-le-novita%20della-sentenza-n.-269-del-2017.pdf>, 2020. június 28.

- SULYOK Márton: Nemzeti és alkotmányos identitás a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatában. In: *Nemzeti identitás és alkotmányos identitás az Európai Unió és a tagállamok viszonyában* (szerk.: Jakó Mira Anna), SZTE ÁJK, Szeged, 2014, 44–62.
- SULYOK Tamás – DELI Gergely: A magyar nemzeti identitás az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Alkotmánybírósági Szemle* 2019/1. 57–59.
- SZAKÁLY Zsuzsa – TRIBL Norbert: Örökkévaló identitás? Lehetséges kapcsolat az alkotmányos identitás és az örökkévalósági klauzulák között. *Pro Futuro* 2018/4. 9–25. DOI: 10.26521/Profuturo/2018/4/2875.
- SZEGEDI László: A falon innen és a falon túl – Hatáskör-átruházási dilemmák a német Szövetségi Alkotmánybíróság bankuniót értékelő döntésében. *Jogtudományi Közlöny* 2020/2. 98–100.
- SZEGEDI László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt – Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtás során.* HVG-ORAC, Budapest
- SZENTE Zoltán: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza. *Közjogi Szemle* 2019/1., 1–7.
- THIELE, Alexander: Friendly or Unfriendly Act? The “Historic” Referral of the Constitutional Court to the ECJ Regarding the ECB's OMT Program. *German Law Journal* 2015/2., 241–264. DOI: 10.1017/S2071832200002935.
- Az alkotmányos identitás fogalomrendszere jogelméleti megközelítésben. *Jogelméleti Szemle* 2018/1., 151–165.
- TRIBL Norbert: A nemzeti alkotmányok funkcionális változásai. *Miskolci Jogi Szemle* 2019/1. 113–123.
- TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái – Alkotmányos identitás és európai integráció.* HVG-ORAC, Budapest, 2014
- VIDAL-NAQUET, Ariane: Comment se forge l'identité constitutionnelle? Le rôle du législateur et du juge. *Revue generale de droit international public* 2014/3., 517–539.
- VINCZE Attila: A német szövetségi alkotmánybíróság döntése a PSPP-ügyben: az európai integráció jogi és fiskális határainak feszegetése. *Jogtudományi Közlöny* 2020/7–8., 323–330.
- VÖRÖS Imre: *Csoportkép Laokoóonnal – a magyar jog és az alkotmánybíráskodás vívódása az európai joggal.* HVG-ORAC, Budapest, 2012