

Traser Julianna Sára – Béres Nóra – Marinkás György – Pék Erzsébet:

Az uniós jog elsőbbségének elve az olasz, német, francia és osztrák alkotmánybíróságok joggyakorlatának tükrében

Mind a magyar, mind a külföldi sajtóban gyakran jelennek meg a jogállamisággal, az Európai Bizottság által az egyes tagállamokkal szemben megfogalmazott kifogásokkal, de akár konkrétan az uniós jog tagállami megsértése okán indított, ún. kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatos hírek. Amennyiben e kifogások nem politikai, hanem jogi jellegűek, úgy azokat az Európai Unió szempontjából egy feltétlen érvényesülést kívánó mögöttes uniós elv, mégpedig a 27 tagú közösség intézményei által uniós szinten elfogadott jogszabályok nemzeti jogszabályokkal szembeni elsőbbségének elve köti össze. Jóllehet ezt az elvet az EU-27-ekre irányadó nemzetközi szerződések (ún. alapító szerződések) nem a jogi kötőerővel bíró főszövegben rögzítik, hanem arra pusztán egy nyilatkozat formájában „emlékeztetnek”, az uniós tagállamoknak mégis igazodniuk kell ahhoz: az elv be nem tartása ugyanis az Unió felé fennálló lojális együttműködési kötelezettség megsértését jelentené.

A tagállamok általánosságban nem is kérdőjelezik meg az egyébként az uniós bírói fórum által még az 1960-as években kidolgozott elv kötelező erejű érvényesülését, ugyanakkor a gyakorlatban érzékeny és tabunak számító kérdés a tagállami alkotmányok, alaptörvények elsőbbségének viszonyulása az uniós jogból fakadó rendelkezésekhez. Az elsőbbség elvének kimondása is azzal összefüggésben vált szükségessé, hogy olyan alapvető tagállami (az adott ügyben olasz) és szupranacionális jogi koncepciók ütköztek egymással, mint pl. hogy egy később született nemzeti jogszabály felülírhatja-e az időben korábbi, szupranacionális szinten elfogadott rendelkezést (legyen az bármennyire technikai jellegű is), vagy hogy egy nemzeti jogszabály alkalmazhatatlanságának megállapítására csak az adott ország alkotmánybírósága jogosult-e, vagy az alkalmazhatatlanságnak automatikusan be kell következnie egy szupranacionális jogi normával való ütközés esetén.

Az Európai Bíróság értelmezésében a válasz a közösségi jog abszolút érvényesülésének követelménye, a gyakorlatban azonban a jelen szakcikkben vizsgált országok alkotmányainak rendelkezéseiből az látható, hogy sem az ún. alapító országok (esetünkben Franciaország, Németország, Olaszország), sem a relatíve új tagállamok (esetünkben Ausztria) nem rögzítik az alkotmányaikban, alaptörvényeikben a közösségi jog elsőbbségének elvét. Ezzel együtt természetesen rendezik az európai integrációhoz való alkotmányos viszonyukat, bár a vizsgált tagállamok vonatkozásában e rendelkezések beemelésére is csak a politikai integráció irányába történő elmozdulást jelentő 1992-es Európai Unióról szóló Szerződés hatályba lépésével egy időben, vagy azt követően került sor.

A vizsgált országok alkotmánybíróságai, illetve az ilyen szerepet betöltő szervei a közösségi jogból fakadó kötelezettségek tagállami alkotmánnyal, alaptörvénnyel szembeni elsőbbségének nyílt megkérdőjelezéséig nem jutottak el, azonban a magyar alkotmánybíróság gyakorlatához is hasonlóan az utóbbi évtizedekben egyre több és egyre jobban körülhatárolt alkotmányossági korlátot vagy fenntartást fogalmaztak meg. Az alkotmánybíróságok értelmezésében a szupranacionális integráció intézményei által alkotott jogszabályok tehát nem élvezhetnek abszolút és kontroll nélküli elsőbbséget a tagállami alkotmánnyal, alaptörvénnyel szemben, ugyanis a feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos elvektől, illetve az alkotmányos identitásból fakadó követelményektől a nemzetközi kötelezettség esetén sem lehet eltekinteni. Amennyiben a közösségi, uniós jogból fakadó követelmények nem lennének az ország alkotmányával összeegyeztethetők, úgy a két szabályozási szint közti

összhangot meg kell teremteni – amelyet pl. Franciaország 1992 és 2007 között immár négy alkalommal saját alkotmánya módosítása által tett lehetővé.

Az alkotmányos identitás fogalma a vizsgált országok alkotmányai, alaptörvényei, valamint alkotmánybírói ítélezési gyakorlata alapján folyamatosan fejlődő fogalom. Magyarország esetén az alkotmányos identitás körébe tartoznak az alapvető emberi jogok, a Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó rendelkezés elidegeníthetetlen joga; Németországban a demokrácia, a jogállam, az emberi méltóság és az alapvető emberi jogok; Olaszországban pedig beletartozik a szociális ellátáshoz és a munkához való jog is. Az olasz alkotmánybíróság ezen az alapon mondta ki, hogy az Európai Unió által előírt költségvetési egyensúly követelményével szemben az alkotmányos jogok elsőbbséget élveznek és csak az alapvető jogokhoz kapcsolódó igények kielégítését követően mérlegelhetők más – külső kötelezettség által előírt – költségvetési kiadások. Hasonlóan provokatív döntést hozott a német alkotmánybíróság 2020 májusában, amikor az Európai Központi Bank kötvényvásárlási programja és a program jogszerűségének Európai Bíróság általi vizsgálata nyomán az alkotmányos identitást vagy hatáskör-túllépést megvalósító közösségi jogi aktusokkal való szembehelyezkedés kötelezettségét mondta ki.

Nincs tehát teljes egyetértés az uniós jog értelmezésére és az uniós jog érvényességének megállapítására egyedül jogosult Európai Bíróság közösségi jog elsőbbségére vonatkozó, valamint a tagállami alkotmánybíróságok nemzeti alkotmányok, alaptörvények egyes rendelkezéseinek elsőbbségét fenntartani kívánó ítélezési gyakorlata között. Míg ugyanis az uniós intézmények tagállamokkal szembeni elvárása a szupranacionális rendelkezéseknek való teljes, és a jogforrási hierarchia minden szintjével szemben egyaránt érvényesülő megfelelés, addig a tagállami alkotmánybíróságok ítélezési gyakorlata nem írja elő a nemzeti alkotmányok, alaptörvények közösségi jog előtti feltétlen meghajlásának kötelezettségét.